



**Universidade de
Aveiro
2018**

Departamento de Economia, Gestão,
Engenharia Industrial e Turismo

**Emília Rosa Liberal
Lopes**

**Uma experiência no âmbito da Avaliação de Impacto
Legislativo em Portugal**



**Universidade de
Aveiro
2018**

Departamento de Economia, Gestão,
Engenharia Industrial e Turismo

**Emília Rosa Liberal
Lopes**

**Uma experiência no âmbito da Avaliação de Impacto
Legislativo em Portugal**

Relatório de Estágio apresentado à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Economia, realizado sob a orientação científica da Doutora Margarita Matias Robaina, Professora auxiliar do Departamento de Economia, Gestão, Engenharia Industrial e Turismo da Universidade de Aveiro

Dedico este trabalho a todos os que colaboraram nesta etapa, contribuindo para a minha realização pessoal e profissional.

o júri

presidente

Prof. Doutora Mara Madaleno

Professora auxiliar do Departamento de Economia, Gestão, Engenharia Industrial e Turismo da Universidade de Aveiro

Prof. Doutor Pedro António Basto de Sousa

Professor auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade do Porto

Prof. Doutora Margarita Matias Robaina

Professora auxiliar do Departamento de Economia, Gestão, Engenharia Industrial e Turismo da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Agradeço ao coordenador da UTAIL, Prof. Doutor Manuel Cabugueira, pela amabilidade, disponibilidade, companheirismo, profissionalismo, amizade e, essencialmente, por toda a partilha de conhecimento.

À minha orientadora pela disponibilidade demonstrada ao longo deste percurso académico, pelo acompanhamento durante o estágio e por todos os contributos prestados neste trabalho.

À Professora Doutora Anabela Botelho e à Prof. Doutora Mara Madaleno.

À Vera Barros pelo apoio incondicional.

Aos que me são próximos e, aos que são para sempre, os meus pais.

palavras-chave

Política regulatória, “Legislar Melhor”, Avaliação de Impacto Legislativo, Custos da Legislação, SCM

resumo

A elaboração deste Relatório de Estágio insere-se no âmbito do estágio curricular do Mestrado em Economia da Universidade de Aveiro, com início a 23 de fevereiro e término a 24 de agosto de 2017. Tem como objetivo apresentar o trabalho desenvolvido no Núcleo de Avaliação de Impacto Legislativo, criado para a implementação de uma medida pública, o “Custa Quanto?”. Neste contexto, procura-se expor e explorar a metodologia de Avaliação Prévia de Impacto Legislativo implementada no período experimental, à luz de padrões e práticas internacionais.

Abre-se um novo espaço para a potenciar a Governança Regulatória em Portugal, através do desenvolvimento de uma ferramenta amplamente difundida no platô internacional, a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR), cuja efetiva aplicação trará novos *inputs* para o debate, dentro e fora da ação governativa, melhorando e inovando os tradicionais métodos de apoio aos decisores políticos. É de esperar que a atividade desenvolvida por este núcleo, em conjunto com os vários agentes governamentais, contribua para aumentar a eficiência e eficácia do procedimento legislativo com origem no Governo, elencando os impactos sociais, económicos ou ambientais que derivam de tais atos normativos.

Para tal, realiza-se uma análise de contexto do estágio, partindo da caracterização da entidade de acolhimento para a descrição das atividades desenvolvidas, apresentando-se um enquadramento teórico sobre a AIR no plano internacional, suas perspetivas e tendências, bem como em Portugal, e, por fim, casos práticos que seguem a metodologia portuguesa adotada no projeto-piloto, de forma a elucidar sobre a forma como se procede à estimação dos encargos decorrentes da legislação.

keywords

Regulatory policy, Better Regulation, Legislative Impact Assessment, Regulation Costs, SCM

abstract

The preparation of this Internship Report falls within the scope of the curricular internship of the Master's degree in Economics of the University of Aveiro, beginning on February 23 and ending on August 24, 2017. Its objective is to present the work developed in the Evaluation Center of Legislative Impact, which arose from the need to implement a public measure carried out by the measure "Costing - Making Accounts to the Law", seeking to expose and to explore the methodology of Previous Assessment of the Legislative Impact implemented in the experimental period, in the light of standards and practices countries.

A new space is opening up to foster Regulatory Governance in Portugal through the development of a widely diffused tool in the international plateau, the Regulatory Impact Assessment, whose effective application will bring new inputs to the debate, inside and outside the government action, improving and innovating traditional methods of support for policy makers. It is to be hoped that the activity developed by this Nucleus, together with the various governmental agents, will contribute to increase the efficiency and effectiveness of the legislative procedure originated in the Government, listing the social, economic or environmental impacts that derive from such normative acts.

To do this, a context analysis of the stage is carried out, starting from the characterization of the host organization for the description of the activities developed, presenting a theoretical framework on AIR at the international level, its perspectives and trends, as well as in Portugal, and, finally, practical cases that follow the Portuguese methodology adopted in the pilot project, in order to elucidate about the estimation of the costs deriving from the legislation.

ÍNDICE

ÍNDICE FIGURAS	II
ÍNDICE DE TABELAS	III
LISTA ACRÓNIMOS	IV
1. INTRODUÇÃO	1
2. CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO	3
2.1. A PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS.....	3
2.2. O CENTRO DE COMPETÊNCIAS JURÍDICAS DO ESTADO	5
2.3. A UNIDADE TÉCNICA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO.....	7
3. DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS.....	9
4. ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	15
4.1. A AVALIAÇÃO DE IMPACTO NO CONTEXTO DA POLÍTICA REGULATÓRIA	15
4.2. INSTRUMENTOS, ORIENTAÇÕES E EXPERIÊNCIAS DE AIR: PERSPETIVA DA OECD	19
4.3. A AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO EM PORTUGAL	22
5. METODOLOGIA	27
6. CASOS PRÁTICOS	35
6.1. IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE GEOLOCALIZAÇÃO NO TRANSPORTE DE EXPLOSIVOS.....	36
6.2. NOVAS REGRAS PARA COMERCIALIZAÇÃO DE GPL	42
7. CONCLUSÕES.....	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	49
ANEXOS	51
ANEXO 1 – LISTA DE CONTROLO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO CONCORRENCIAL	51
ANEXO 2 – TABELA DE FONTES OBRIGACIONAIS POR DIMENSÃO DE EMPRESA	52

Índice Figuras

FIGURA 1: ORGANOGRAMA DA PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS.....	4
FIGURA 2: ORGANOGRAMA DO CEJUR	7
FIGURA 3: ADOÇÃO DA AIR NOS PAÍSES DA OECD E NA EU, ENTRE 1974-2014	20
FIGURA 4: TAXONOMIA DOS CUSTOS DA LEGISLAÇÃO PARA AS EMPRESAS	28
FIGURA 5: PESO DOS CUSTOS DE CUMPRIMENTO DAS OI PARA AS EMPRESAS PORTUGUESAS, EM 2017	31
FIGURA 6: LISTA DE CONTROLO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO CONCORRENCIAL.....	51

Índice de Tabelas

TABELA 1: ESTIMATIVA DOS CUSTOS REFERENTES À CERTIFICAÇÃO E MONITORIZAÇÃO.....	38
TABELA 2: ESTIMATIVA DE CUSTOS PARA AS ATIVIDADES DE PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÃO.....	40
TABELA 3: ESTIMATIVA DE CUSTOS DE AQUISIÇÃO E INSTALAÇÃO DO SISTEMA DE GEOLOCALIZAÇÃO	41
TABELA 4: VALOR DOS PARÂMETROS ASSOCIADOS ÀS OBRIGAÇÕES DE INFORMAÇÃO	44
TABELA 5: ESTIMATIVA DOS CUSTOS DIRETOS E CUSTOS ADMINISTRATIVOS.....	44
TABELA 6: PESO TOTAL DOS CUSTOS DE CUMPRIMENTO DE OI POR TIPO DE EMPRESA (2017)	52

Lista Acrónimos

ACM – Alto Comissariado para as Migrações, I.P.
AIC – Avaliação de Impacto Concorrencial
AIL – Avaliação de Impacto Legislativo
AIR – Avaliação de Impacto Regulatório
AMA – Agência para a Modernização Administrativa, I.P.
CA – Custos Administrativos
CCF – Conselho Consultivo das Fundações
CD – Custos Diretos
CEGER – Centro de Gestão da Rede Informática do Governo
CEJUR – Centro de Competências Jurídicas do Estado
CIG – Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
CAE – Classificação Portuguesa das Atividades Económicas
CE – Comissão Europeia
CFE – Custos Financeiros Específicos
CFnE – Custos Financeiros não Específicos
CSE – Conselho Superior de Estatística
DL – Decreto-Lei
EMIG – Estrutura de Missão para a Igualdade de Género
EMPIS – Estrutura de Missão Portugal Inovação Social
FLAD – Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento
FI – Folha de Informação
GNS – Gabinete Nacional de Segurança
IA – *Impact Assessment*
INCM – Imprensa Nacional Casa da Moeda, S.A.
INE – Instituto Nacional de Estatística, I. P.
OI – Obrigações de informação
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OECD – *Organization for Economic Co-operation and Development*
PCM – Presidência do Conselho de Ministros
PME – Micro, pequenas e médias empresas
PORTUGAL IN – Estrutura de Missão
RCM – Resolução do Conselho de Ministros
RIA – *Regulatory Impact Analysis/Assessment*
SCM – *Standard Cost Model*
SGIF – Estrutura de Missão para a Instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais
SGPCM – Secretaria - Geral da Presidência do Conselho de Ministros

SIED – Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
SIRP – Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS – Serviço de Informações de Segurança
SSI – Sistema de Segurança Interna
UE – União Europeia
UMVI – Unidade de Missão para a Valorização do Interior
UA – Universidade de Aveiro
UTAIL – Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo

1. Introdução

No âmbito da unidade curricular Dissertação/Projeto/Estágio do Mestrado em Economia da Universidade de Aveiro (UA) elaborou-se o presente relatório de estágio, a seguir designado por relatório, que pretende expor, de forma sucinta e clara, uma experiência em matéria de Avaliação de Impacto Regulatório. O estágio curricular, desenvolvido de acordo com as regras próprias deste Mestrado da UA, decorreu na Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo¹ (UTAIL), especificamente criada para levar a cabo a implementação de um procedimento de gestão regulatória, ou seja, de Avaliação de Impacto Legislativo (AIL).

Em termos genéricos, uma avaliação de impacto corresponde a um exercício de análise sistemática dos efeitos sobre a sociedade, a economia e o ambiente das medidas públicas resultantes de legislação primária ou derivada (UTAIL/JurisAPP, 2018). Esta avaliação pode ser feita durante a conceção de uma determinada medida, *ex-ante*, e/ou, *ex-post*, ou seja, após a sua implementação.

O âmbito desta investigação cinge-se ao caso português, cuja experiência neste campo de estudo é ainda muito recente e academicamente incipiente. Com o presente, procura-se elucidar o leitor sobre a forma como decorreu a implementação da AIL durante o período de estágio, que se iniciou mesmo antes da implementação da medida que viria a dar início a um projeto-piloto, bem como contribuir com novos e inovadores *inputs* para o debate da AIL em Portugal, de modo a que novos intervenientes se interessem por esta área. Formalmente, foi através da medida “Custa Quanto?” que se deram os primeiros passos para encetar uma efetiva implementação de uma metodologia de AIL, a qual se desenvolve diariamente numa sólida rede de intervenientes e, até ao momento, tem revelado um forte apoio e comprometimento² ao nível político para a melhoria e desenvolvimentos futuros do programa “Legislar Melhor”.

Assim, o presente relatório tem duas vertentes, ou seja, apresenta um enquadramento teórico e breve revisão da literatura sobre a temática em estudo e, por outro, tem uma aplicação prática no que toca ao exercício de uma avaliação de impacto, de forma mais concreta, na estimação dos encargos decorrentes da legislação. Tratando-se de um tema inovador e pouco explorado, inclusive pelas entidades reguladoras nacionais, este relatório vem cobrir uma lacuna em ambas as vertentes. Desse modo,

¹ Nota: Os pontos de vista e opiniões expressas neste documento são da responsabilidade da autora, pelo que não refletem a posição da instituição que acolheu a estagiária. Toda a experiência prática expressa neste documento reflete o apoio que foi dado à equipa da Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo no decurso do estágio curricular.

² Consultar comunicado de 18 de abril da República Portuguesa (2018), disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/comunicado?i=ocde-avalia-medida-do-governo-custa-quanto>

embora inspirados em situações de análise reais, os casos apresentados na parte empírica deste relatório são ficcionais, de forma a, com recurso a obrigações legislativas hipotéticas para as empresas, demonstrar como se realiza uma análise desta natureza, sem comprometer a confidencialidade a que o processo legislativo português está sujeito.

Note-se que, não obstante ser temporalmente curta, a experiência portuguesa em matéria de AIL mereceu comentários positivos por parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, que expressou a sua opinião num relatório³, apresentado publicamente, e elaborado no âmbito de um projeto que se encontra a desenvolver com a UTAIL. Esta última afirmação é corroborada na primeira pessoa, dado que a autora deste relatório está, neste momento, integrada nesse projeto. Esse projeto tem procurado promover a difusão da AIL em Portugal, promover o debate e a partilha de conhecimentos entre peritos nacionais e internacionais, entidades de várias instituições nacionais e a UTAIL, formação de quadros qualificados e, fundamentalmente, rever e desenvolver a metodologia aplicada até ao momento.

Salienta-se a importância da realização de uma Avaliação de Impacto Legislativo, através da qual se procura contribuir para a melhoria da qualidade do processo de decisão político, bem como promover a eficiência e eficácia das medidas que incidem sobre os vários agentes, ou seja, empresas, cidadãos e dentro da própria estrutura do Estado. Com este exercício surgem novos *inputs* que auxiliam o processo de desenvolvimento de medidas de política públicas.

Este relatório está estruturado da seguinte forma: na secção 2, apresenta-se um retrato institucional da entidade onde o estágio decorreu; na terceira secção, expõem-se as atividades desenvolvidas ao longo do estágio e faz-se um enquadramento da medida de política pública, o “Custa Quanto?”; a secção 4 dedica-se à revisão da literatura sobre AIL no âmbito da política regulatória, com um enfoque especial na perspetiva da *Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)* sobre esta matéria, e à visão integrada da experiência portuguesa em matéria de Avaliação de Impacto Legislativo; por fim, na secção 5, apresenta-se a metodologia implementada que, por sua vez, é aplicada na parte empírica da secção 6, na qual se expõem alguns exemplos de aplicação prática dessa metodologia, que é, em parte, baseada no *Standard Cost Model (SCM)*, um modelo de estimação de custos criado no Norte da Europa e, posteriormente, adotado e adaptado para medir os encargos administrativos impostos pela legislação em vários países; as conclusões, bem como algumas pistas para reflexões e investigações futuras constituem a secção 7.

³ Disponível em JurisAPP (2018), nomeadamente em <https://www.jurisapp.gov.pt/media/1020/ria-in-pt-final-draft.pdf>

2. Caracterização da Instituição

A presente secção apresenta um retrato institucional da entidade de acolhimento, com particular destaque para a Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo, institucionalizada no Centro de Competências Jurídicas do Estado (CEJUR), na Presidência do Conselho de Ministros (PCM), e departamento onde o Estágio Curricular decorreu.

Com início a 23 de fevereiro e término a 24 de agosto de 2017, o referido estágio foi realizado no âmbito da unidade curricular Dissertação/Projeto/Estágio do Mestrado de Economia, através de um protocolo celebrado entre a Universidade de Aveiro, o CEJUR e a aluna. Este Estágio foi realizado sob orientação do Prof. Doutor Manuel Cabugueira e da docente da UA, Prof. Doutora Margarita Robaina, os quais definiram a proposta de estágio, posteriormente aprovada pela direção do Mestrado.

Desde logo, reserva-se para as secções subsequentes a exploração da problemática que está diretamente relacionada com as atividades desenvolvidas ao longo do estágio.

2.1. A Presidência do Conselho de Ministros

Comumente designada por “Centro do Governo”, a Presidência do Conselho de Ministros, adiante designada por PCM, é um departamento central do Governo sediado na Rua Professor Gomes Teixeira, nº 2, 1399-022, em Lisboa. Este organismo tem por missão prestar apoio ao Conselho de Ministros, ao Primeiro-Ministro e aos restantes membros do Governo nele integrados, bem como promover a coordenação entre os ministérios dos vários departamentos governamentais.

De acordo com a Lei Orgânica⁴ do XXI Governo Constitucional, integram-se na PCM a Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa que, no exercício das suas funções, é coadjuvada pelo Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros e pelo Secretário de Estado e da Modernização Administrativa, o Ministro Adjunto, o Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, a Secretária de Estado Adjunta do Primeiro-Ministro e a Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade.

Ainda no âmbito da supramencionada Lei Orgânica, cabe também à PCM assegurar o apoio aos serviços dependentes do Primeiro-Ministro, da Ministra da Cultura e do Ministro do Planeamento e das Infraestruturas. Estas atribuições explicam a existência de

⁴ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 26/2017, de 9 de março, pelo Decreto-Lei n.º 99/2017, de 18 de agosto e pelo Decreto-Lei n.º 138/2017, de 10 de novembro.

outras áreas de intervenção na PCM, que constam igualmente na figura 1, na qual se encontra representada a estrutura orgânica da PCM.

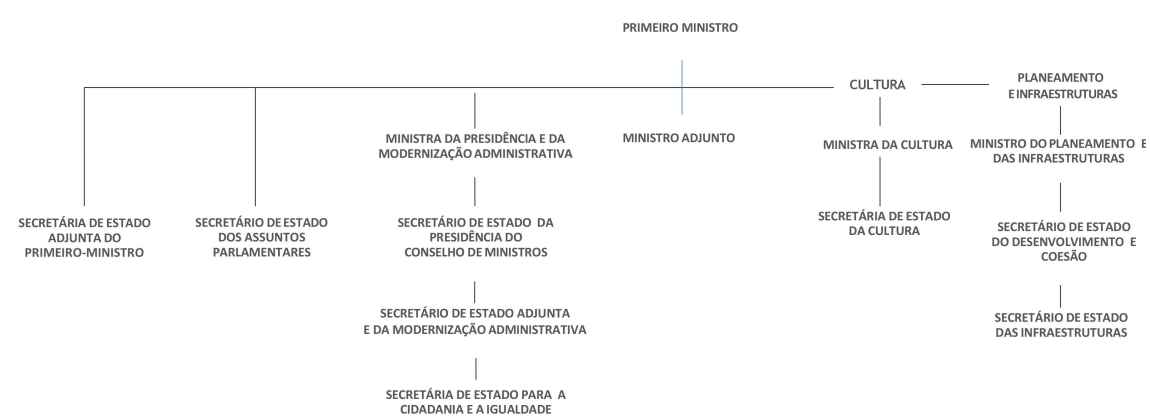


Figura 1: Organograma da Presidência do Conselho de Ministros

Fonte: Adaptado de SGPCM (2018)

No que diz respeito aos serviços, organismos, entidades e estruturas integrados na PCM, estes dependem do Primeiro-Ministro, podendo esta competência ser delegada em outros membros do Governo integrados na PCM, nos termos do n.º 6 do artigo 11.º, do Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro, na sua redação atual.

Tal como definido na Lei Orgânica da PCM⁵, as entidades integradas neste organismo são as seguintes:

- ACM: Alto Comissariado para as Migrações, I.P.
- AMA: Agência para a Modernização Administrativa, I.P.
- CCF: Conselho Consultivo das Fundações
- CEGER: Centro de Gestão da Rede Informática do Governo
- CEJUR: Centro de Competências Jurídicas do Estado
- CIG: Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
- CSE: Conselho Superior de Estatística
- EMIG: Estrutura de Missão para a Igualdade de Género

⁵ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro, alterado pelos Decretos-Leis n.os 167-A/2013, de 31 de dezembro, 31/2014, de 27 de fevereiro, e 24/2015, de 6 de fevereiro.

- EMPIS: Estrutura de Missão Portugal Inovação Social
- FLAD: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento
- GNS: Gabinete Nacional de Segurança
- INCM: Imprensa Nacional Casa da Moeda, S.A.
- INE: Instituto Nacional de Estatística, I. P.
- PORTUGAL IN: Estrutura de Missão
- SGIF: Estrutura de Missão para a Instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais
- SGPCM: Secretaria - Geral da Presidência do Conselho de Ministros
- SIED: Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
- SIRP: Sistema de Informações da República Portuguesa
- SIS: Serviço de Informações de Segurança
- SSI - Sistema de Segurança Interna
- UMVI - Unidade de Missão para a Valorização do Interior

2.2. O Centro de Competências Jurídicas do Estado

O Centro de Competências Jurídicas do Estado⁶ encontra-se integrado no âmbito da PCM, sendo ele um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e que depende do Primeiro-Ministro ou do membro do Governo em que este delegar.

De acordo com a respetiva Lei Orgânica⁷, o CEJUR tem por principal função prestar apoio jurídico ao Conselho de Ministros, ao Primeiro-Ministro e aos restantes membros do Governo inseridos na Presidência do Conselho de Ministros, designadamente:

- a) «Representar em juízo, através de consultores jurídicos para o efeito designados, o Conselho de Ministros, o Primeiro-Ministro ou qualquer outro

⁶ Não obstante as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 149/2017, de 6 de dezembro, que determinaram a extinção, por fusão, do Centro de Competências Jurídicas do Estado (CEJUR) e a transferência das suas atribuições para o Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP), cuja produção de efeitos ocorreu pelo Despacho n.º 3433/2018, de 23 de março, as mesmas não serão refletidas no presente relatório por terem sucedido após a realização do estágio. Assim, qualquer descrição e/ou menção feita, neste relatório, à entidade de acolhimento terá como referência o CEJUR.

⁷ Lei Orgânica do CEJUR, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 2/2012, de 16 de janeiro.

membro do Governo organicamente integrado na PCM, no âmbito do contencioso administrativo.

- b) Preparar os projetos de resposta nos processos de fiscalização da constitucionalidade ou legalidade das normas constantes de diplomas assinados pelo Primeiro-Ministro ou por qualquer dos membros do Governo integrados na PCM.
- c) Prestar apoio jurídico aos membros do Governo não integrados na PCM, quando determinado pelo membro do Governo responsável pelo CEJUR.
- d) Elaborar estudos legislativos e outros de carácter jurídico.
- e) Assegurar uma avaliação regular do funcionamento do sistema de avaliação preventiva e sucessiva do impacto dos atos normativos.
- f) Participar, a solicitação do membro do Governo, na análise e preparação de projetos de diplomas legais e regulamentares, contribuindo para a boa qualidade dos atos normativos e para a simplificação legislativa e regulamentar.
- g) Assegurar a interligação com outros serviços e organismos no âmbito das atribuições que prossegue, nomeadamente nos domínios da formação.
- h) Assegurar a participação e desenvolver relações de cooperação, no âmbito das atribuições que prossegue, nos domínios do aperfeiçoamento e da simplificação dos atos normativos, com outras entidades nos planos interno e internacional, nomeadamente no quadro da União Europeia, dos países de língua oficial portuguesa e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.
- i) Exercer as demais atribuições que lhe sejam cometidas por lei.»

A este serviço, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2017, de 24 de março, doravante designada por RCM, foi-lhe incumbida uma nova atribuição que passa pela avaliação prévia do impacto económico dos atos legislativos do Governo. Esta atribuição é levada a cabo pelo núcleo de Avaliação de Impacto Legislativo, também designado por UTAIL.

A estrutura orgânica do CEJUR encontra-se sintetizada no organograma seguinte (Figura 2).

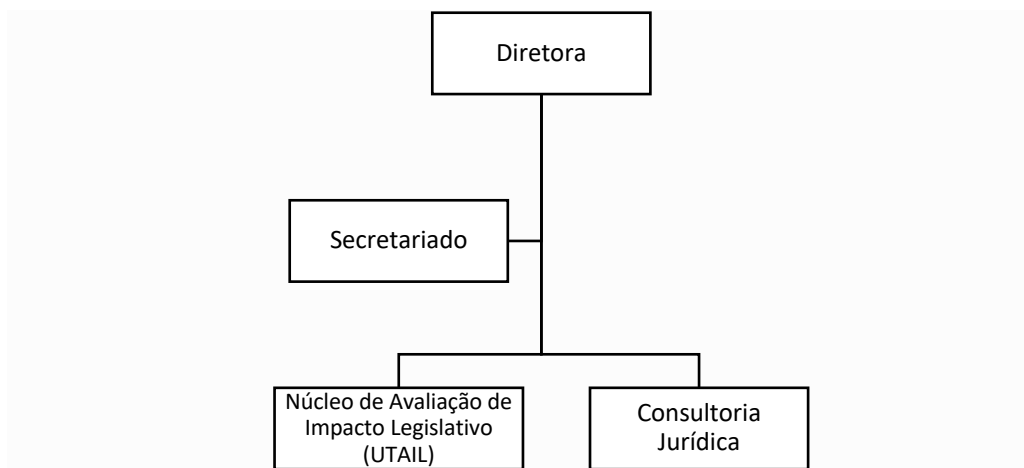


Figura 2: Organograma do CEJUR

Fonte: Elaboração Própria

2.3. A Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo

No ano de 2017, por iniciativa do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, foi instituído em Portugal um procedimento de Avaliação de Impacto Legislativo, através da implementação da medida “Custa Quanto?”, prevista no quadro do programa Simplex+ 2016.

Conforme foi referido anteriormente, para implementação da referida medida foi criado e integrado no CEJUR um núcleo de Avaliação de Impacto Legislativo, também designado por Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo. A atividade deste núcleo desenvolveu-se através de um projeto-piloto com o objetivo de, num único ambiente e de forma controlada e padronizada, desencadear os mecanismos necessários ao desenvolvimento de uma metodologia de avaliação de impacto transversal às várias áreas governativas.

Recentemente, em março de 2018, este núcleo passou a funcionar como uma equipa multidisciplinar do atual JurisAPP, tendo sido constituída pelo Despacho n.º 2438/2018, de 23 de fevereiro, publicado no Diário da República n.º 49, 2ª série, a 9 de março.

Em colaboração com o gabinete do Senhor Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, cabe à UTAIL assegurar os procedimentos necessários à AIL em articulação com os gabinetes ministeriais e os serviços indicados por cada área governativa.

No âmbito das suas atribuições, esta unidade assume ainda um papel de coordenação e acompanhamento do procedimento de AIL, junto da rede de pontos de contactos nos ministérios e serviços das diferentes áreas, os quais são responsáveis pela recolha, tratamento e disponibilização da informação necessária ao exercício. Esta unidade é também responsável por ministrar formação aos vários organismos da Administração Pública que estão envolvidos no exercício de AIL.

No início de 2017, este núcleo iniciou um projeto-piloto para o desenvolvimento da metodologia de avaliação prévia de impacto económico da legislação, que se viria a aplicar na avaliação de atos legislativos com impacto nas empresas e, concretamente, sob forma de decreto-lei (DL) ou projeto de DL, quer de origem nacional ou internacional.

Concretamente, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2017, de 24 de março, doravante designada por RCM, foi incumbida a esta unidade a identificação e avaliação dos custos de contexto de novas iniciativas legislativas que têm incidência sobre as empresas. Neste exercício destaca-se a avaliação dos impactos sobre as micro, pequenas e médias empresas (PME), através do desenvolvimento do «teste PME». A par do referido, é igualmente realizado um exercício de Avaliação de Impacto Concorrencial (AIC), de forma a contribuir para o eficiente funcionamento dos mercados.

Com a citada RCM aprovou-se a metodologia definida para o projeto-piloto, a qual antecipava uma futura extensão para os demais destinatários, cidadãos e Administração Pública, de forma oportuna e estruturada.

O modelo de avaliação prévia de impacto legislativo foi tornado parte definitiva do processo legislativo através da RCM n.º 74/2018, de 8 de junho, que alargou o seu âmbito de aplicação para a quantificação da variação dos encargos⁸ sobre os cidadãos e às Propostas de Lei do Governo; atribui-lhe uma nova missão, a de integrar o processo de negociação de transposições de diretivas europeias, e abriu-se a perspetiva de ampliar o espectro de avaliação dos encargos que decorrem de legislação produzida pelo Governo para a Administração Pública, e de vir a quantificar também os benefícios gerados.

⁸ Os encargos correspondem aos “ custos que os cidadãos e/ou as empresas possam incorrer para cumprir com as obrigações ou para aceder a benefícios decorrentes de uma iniciativa legislativa” (UTAIL/JurisAPP, 2018, p. 13).

3. Descrição das atividades desenvolvidas

Esta secção apresenta uma descrição sumária das tarefas desenvolvidas no decurso do estágio, que, por sua vez, refletem muitas das atribuições da UTAIL. Faz-se notar o facto de o estágio ter decorrido num ambiente de trabalho dinâmico, motivador e pouco rotineiro.

Com o objetivo de desenvolver conhecimentos numa área que, em Portugal, é ainda pouco explorada, este estágio ofereceu à estagiária a oportunidade e o desafio de iniciar a atividade profissional numa área nova, ainda em fase de desenvolvimento e durante o período experimental, ou seja, durante o projeto-piloto da medida “Custa Quanto?”. Assim, foi-lhe proporcionado reforçar competências técnicas em Economia, ao mesmo tempo que desenvolveu outras na área jurídica, concretamente, em matéria de Avaliação de Impacto Legislativo. Desse modo, ao longo de 6 meses, foram inúmeras as situações que contribuíram para aplicar e aprofundar os conhecimentos adquiridos no Mestrado em Economia da UA.

As atividades desenvolvidas decorreram em contexto de trabalho de equipa e, por vezes, individual, sob orientação do coordenador da UTAIL e de uma consultora do CEJUR. De entre as principais atividades desenvolvidas destacam-se:

- A preparação e revisão do Manual de Avaliação de Impacto Legislativo;
- A elaboração e revisão da Folha de Informação (FI);
- O acompanhamento e apoio prestado nas ações de formação;
- A análise de projetos de Decreto-Lei e de Propostas de Lei;
- O apoio à formulação de pedidos de elementos a gabinetes ministeriais e a serviços administrativos;
- O apoio à elaboração de relatórios de Avaliação de Impacto Legislativo;
- A preparação de reuniões de trabalho interministeriais;
- A criação de instrumentos de apoio às tarefas acima descritas.

A estagiária integrou a UTAIL numa fase anterior à aprovação oficial da medida “Custa Quanto?”, com a qual se pretendia levar a cabo a estimação dos custos inerentes à legislação aprovada pelo Governo, com repercussão na vida dos cidadãos e/ou na atividade das empresas, em especial, na das micro, pequenas e médias empresas, com base em critérios e parâmetros standardizados, de modo sistemático e numa fase inicial do procedimento legislativo.

Durante o projeto-piloto, pretendeu-se quantificar a redução ou o aumento de custos suportados pelas empresas no seu esforço para dar cumprimento às obrigações impostas ou para aceder a benefícios que decorram das iniciativas legislativas do Governo. De forma objetiva, a medida implementada centrou-se na identificação da variação de encargos criados pelas iniciativas legislativas aprovadas pelo Conselho de Ministros, que tenham por destinatários empresas, concretamente, na estimação da criação ou variação de encargos para as mesmas. Note-se que a estimação dos encargos se realizou apenas para o primeiro ano de incidência dos respetivos diplomas.

A integração da estagiária numa fase anterior à implementação da referida medida, permitiu-lhe contribuir para a própria criação da UTAIL e para a definição dos métodos e procedimentos de trabalho que antecederam a sua implementação. Ou seja, este período foi extremamente proveitoso para tomar contacto com os métodos e ferramentas de trabalho que viriam a ser implementados no seio desta nova estrutura organizacional.

Assim, os primeiros contributos prestados a esta unidade foram no âmbito da conceção e revisão do manual de apoio ao exercício de avaliação prévia do impacto legislativo, o qual contempla a metodologia institucionalizada. Este manual tem por objetivo apoiar os gabinetes e serviços ministeriais no preenchimento da Folha de Informação.

Sumariamente, o referido manual define o procedimento a seguir para a realização de um exercício desta natureza, o qual contempla a ordem de trabalhos que deve ser efetuada para iniciar, desenvolver e finalizar uma AIL, aquando da conceção de um novo projeto de decreto-lei. Deste modo, no âmbito do procedimento de AIL instituído, este manual fornece diretrizes para a caracterização da população abrangida por determinado diploma, a identificação do respetivo setor de atividade, a análise e estimação da tipologia de encargos (novos ou variação), o tipo de incidência (cidadãos ou empresas), a sua origem (direito nacional, europeu ou internacional), a justificação para avançar com o projeto de decreto-Lei (identificação qualitativa dos benefícios e a sua natureza), bem como com uma Avaliação de Impacto Concorrencial, i.e., uma análise de impacto da legislação sobre a estrutura concorrencial do mercado, e uma avaliação específica sobre o impacto nas PME, na qual que se pondera a possibilidade de isentar ou criar um regime distinto para aquelas empresas.

A par do referido, também foram desenvolvidos trabalhos de revisão e teste de um instrumento concebido para dar apoio ao exercício de avaliação prévia de impacto legislativo, especificamente, na estimação da criação ou variação de encargos que decorrem de um determinado projeto de DL e que se repercutem na atividade das empresas. A este instrumento foi atribuída a designação de Folha de Informação. Já em projeto-piloto, a estagiária ajudou a melhorar esta ferramenta que, ao estar concebida em formato de *excel*, facilita o processo de recolha de dados e consequente procedimento de

estimação de custos, de forma automática e intuitiva. Este instrumento tem como principal objetivo contemplar num único local o procedimento de AIL implementado, quer ao nível da identificação dos benefícios, na agregação dos encargos identificados e quantificados, esclarecer de que forma seria possível criar um regime distinto ou isenção para PME e contempla, ainda, uma lista de controlo de AIC.

Para instituir uma metodologia desta natureza na cultura organizacional da Administração Central, a UTAIL providenciou formação específica e adaptada às várias realidades das áreas governativas. A estagiária acompanhou todas as formações ministradas pela UTAIL, apoiando o processo de organização interna e prestando auxílio aos formandos no preenchimento da Folha de Informação. A formação abrangia uma parte teórica, de enquadramento da medida, e outra prática. Esta revelou-se essencial para disseminar a metodologia e instruir novos quadros para a realização deste exercício, de forma a introduzi-lo de forma sistemática e numa fase inicial do procedimento legislativo. Os contributos recolhidos durante a formação foram úteis para a clarificação de conceitos afetos ao exercício de AIL e melhoria da metodologia que se encontrava em fase de teste.

Uma vez implementada a medida “Custa Quanto?”, a autora, enquanto estagiária, tinha como principal função apoiar na recolha e tratamento dos dados necessários à elaboração de relatórios de AIL, com base na informação disponibilizada pelos gabinetes ministeriais e serviços na Folha de Informação. Note-se que a medida “Custa Quanto?” veio estabelecer que cada projeto legislativo deve ser acompanhado da respetiva FI.

Estes relatórios refletem a análise da UTAIL, com base na informação recolhida ao longo do procedimento de AIL, e constituem matéria reservada dos membros do Governo, que passam a ter neles um instrumento que contribui para a criação de soluções normativas mais informadas e baseadas em evidências e que auxilia e apoia o decisor político no processo de tomada de decisão.

No momento anterior à realização de relatórios de AIL, é necessário proceder a uma análise prévia e tão rigorosa quanto possível ao diploma sob análise, tal como da legislação em vigor, nos casos em que se tratem de alterações legislativas, de forma a verificar os potenciais impactos que a proposta de intervenção pública contempla. A análise e identificação de alterações legislativas foi uma das tarefas desenvolvidas ao longo do estágio curricular, precisamente, por ser o ponto de partida para uma potencial AIL, cuja efetiva execução está dependente da observância cumulativa dos requisitos estipulados durante o projeto-piloto, nomeadamente, o âmbito de aplicação dirigido a empresas, bem como a constatação da incidência ou variação de encargos para as empresas. Nos casos em que se apurasse a manutenção dos encargos face ao regime vigente, não se procedia à sua estimação, realizava-se apenas uma análise descritiva quer dos custos quer dos benefícios decorrentes do diploma, bem como dos elementos que justificavam a alteração legislativa em causa.

O exercício anteriormente descrito, permite, *a posteriori*, verificar a conformidade e qualidade dos dados submetidos na Folha de Informação, os quais são inseridos no relatório de AIL. Sempre que a informação disponibilizada na FI se encontrava incompleta ou criava dúvidas ao analista, os elementos da UTAIL envolvidos na análise de determinado projeto legislativo, procediam a um pedido de elementos dirigido ao gabinete proponente com vista à superação dos referidos obstáculos, de forma a poder ser elaborado o respetivo relatório com a melhor e mais completa informação.

A participação neste exercício de análise comparada foi um dos maiores desafios ao longo do estágio, já que obrigou à conjugação do conhecimento económico com um extenso enquadramento jurídico, no qual se abarcaram um conjunto alargado de matérias, cuja dispersão normativa existente implicou a consolidação normativa em sede de regime jurídico único. Pela complexidade dos diplomas analisados pela UTAIL, foi necessário, em alguns casos, realizar um levantamento exaustivo dos custos de contexto subjacentes, designadamente, recorrendo à criação de novos instrumentos de trabalho que permitissem fazer uma análise comparativa dos encargos face aos regimes vigentes, de modo a averiguar com precisão a criação, variação ou manutenção dos encargos.

Tal exercício levou a UTAIL a realizar reuniões de *brainstorming* com as várias entidades legislativas, de forma a aferir a tipologia de encargos em causa. Essas reuniões possibilitaram, por um lado, que tais entidades melhor compreendessem a aplicação da metodologia que lhes era pedida e, por outro lado, um maior controlo sobre a qualidade dos dados inseridos na Folha de Informação, e respetivos resultados obtidos na fase posterior, ou seja, da emissão do relatório que é da competência da UTAIL.

A elaboração de um exercício de AIL é um processo complicado, devido aos vários níveis de complexidade normativa que os projetos legislativos encerram, mas também pelos impactos indiretos decorrentes da legislação em análise. Por exemplo, a regulação para determinados destinatários da Administração Pública, que não está (ainda) sujeita a AIL, pode afetar outros destinatários, nomeadamente as empresas, de forma indireta; neste caso, os impactos não são quantificados, por serem indiretos, esperando-se que venham futuramente a sê-lo.

Igualmente, espera-se que no futuro possa vir a ser efetuada uma análise *ex-post*, de forma a permitir um confronto entre os resultados esperados vs obtidos. Atualmente, numa base regular, a UTAIL faz apenas análises *ex-ante*, isto é, avalia projetos legislativos antes da sua aprovação e entrada em vigor.

Como proposta de melhoria, sugere-se a introdução da metodologia de AIL, constante na Folha de Informação, numa plataforma eletrónica, mais inteligente e intuitiva, que contemple vários cenários, permitindo o cálculo de benefícios e de encargos de forma normalizada e que sirva para estabelecer um termo de comparação entre as várias

alternativas de intervenção pública e respetivos tipos de obrigações e de encargos, de forma a aferir, ainda na fase de conceção das medidas de intervenção pública, quais são as melhores soluções normativas quer para as empresas quer para os cidadãos e Administração Pública.

O trabalho realizado ao longo do estágio no acompanhamento e apoio destas tarefas à equipa da UTAIL, que procedia à análise e elaboração de relatórios de avaliação de impacto, permitiu fortalecer os conhecimentos de análise económica de custos, apreender conceitos jurídicos e, em especial, contribuir ativamente para a implementação da metodologia de AIL.

4. Enquadramento Teórico

O presente capítulo compreende um enquadramento teórico da Avaliação de Impacto Regulatório (AIR), temática sobre a qual se desenvolve este relatório. Com efeito, introduz-se a avaliação de impacto aplicada à formulação de políticas suscetíveis de materialização por via de legislação, procurando explicar as suas características e o que, potencialmente poderá oferecer em termos de qualidade regulatória. Explora-se ainda a AIR no contexto europeu, enquanto “instrumento” da *Better Regulation* (Legislar Melhor). Por fim, apresenta-se uma visão integrada da experiência portuguesa em matéria de Avaliação de Impacto Legislativo.

4.1. A Avaliação de Impacto no contexto da Política Regulatória

A legislação assume um papel fulcral na ação governativa de distintas sociedades e economias, influenciando a vida dos cidadãos e a atividade das empresas. O valor que acrescenta em termos de “crescimento económico, bem-estar social e proteção do ambiente” depende, em grande medida, da sua qualidade (OECD, 2015, p. 23)

Tal como é possível verificar na Recomendação de 2012 do Conselho da OECD, a política regulatória define o “processo pelo qual o Governo, ao identificar um objetivo de política, decide utilizar a regulamentação como um instrumento de política e começa a formular e aprovar a regulamentação por meio de tomada de decisões baseadas em evidências” (OECD, 2012, p. 6). Deste modo, as competências legislativas devem ser exercidas com base numa política regulatória sistemática, assente em evidências e que assegure a implementação de políticas públicas de forma justificada, garantindo a qualidade regulamentar e, naturalmente, a salvaguarda do interesse público.

As diversas reformas regulatórias produzidas à escala global, em virtude da recente crise financeira, vieram reforçar a relevância da política regulatória no campo de formulação de políticas. Não obstante as reformas regulatórias terem como principal objetivo a melhoria da qualidade da legislação, por via de alterações legislativas, estas devem ser implementadas com base em processos e boas práticas de gestão regulatória. (OECD, 2011; OECD, 2015).

Neste sentido, é consensual que a política regulatória desempenha um papel fundamental no marco regulatório, uma vez que define regras de transparência e de consulta e abarca um conjunto de práticas e processos, que configuram os chamados “sistemas de gestão regulatórios” (Jacobzone et al., 2007).

Na ótica da OECD (2009), as práticas de gestão regulatória referem-se aos processos que são utilizados para alterar, reformar ou desenvolver nova legislação, com o objetivo de garantir regulamentação eficaz e eficiente, de modo a que se garantam os objetivos de política pública que se pretendem alcançar, e a que se otimizem os benefícios económicos, sociais e/ou ambientais.

A Avaliação de Impacto Regulatório⁹ é, comumente, apontada como uma ferramenta fundamental para garantir a qualidade de novas regulamentações através de um processo baseado em evidências. As organizações internacionais têm desempenhado um papel ativo na promoção de melhores práticas para legislar melhor. Deste modo pode afirmar-se que a AIR contribuiu para a sustentabilidade de um dado sistema regulatório. Se, por um lado, a AIR permite a ponderação dos custos e benefícios decorrentes da regulamentação, permite também prever como e quem é afetado por determinada medida de intervenção pública. Já as consultas públicas promovem a participação pública, sendo relevantes para que se alcancem consensos e se obtenha o apoio necessário à implementação das reformas. Estes instrumentos têm o potencial de “minimizar os riscos e otimizar os resultados de reformas estruturais”, pelo que demonstram ser elementos imprescindíveis no processo de tomada de decisão política (OECD, 2011, p. 12).

A OECD define a AIR como “uma abordagem sistemática que permite avaliar de forma crítica os efeitos positivos e negativos da legislação, propostas legislativas e das alternativas não-regulatórias” (OECD, 2012a, p. 24). Os efeitos negativos são os denominados custos de contexto que, segundo o INE (2015, p. 5), provêm [...] “de regras, procedimentos, ações e/ omissões que prejudicam as empresas e que não são imputáveis ao investidor, ao seu negócio ou à sua organização”. Factualmente, a avaliação de impacto normativo permite medir os seus potenciais custos e benefícios devendo, por isso, ser integrado no processo de tomada de decisão política.

A Recomendação do Conselho sobre política regulatória e governança da OECD (2012) fornece os princípios para a integração da AIR nas primeiras etapas do processo de elaboração de novas regulamentações no âmbito de políticas públicas. Da mesma forma, a referida recomendação indica que deve haver um forte apoio e comprometimento político para a execução destas avaliações, estabelecendo políticas claras, proporcionando formação aos quadros da administração e instruções claras para a sua efetiva execução, e que devem ainda ser desencadeados mecanismos de supervisão e controlo da qualidade destas avaliações, extensíveis ao processo de recolha e tratamento dos dados.

Na literatura, a AIR é referida em dupla perspetiva, enquanto um processo e procedimento. Na qualidade de processo, a AIR é discutida como um instrumento que tem

⁹ Em Portugal atribui-se a designação de Avaliação de Impacto Legislativo

por finalidade dar apoio ao decisor político nos processos de tomada de decisão que envolvam a escolha da melhor opção de política pública, uma vez que lhe proporciona informação baseada em evidência empírica. Apesar dessa ideia ser amplamente defendida, existem poucos dados sobre como, na prática, o decisor político aplica a informação proveniente da AIR, nomeadamente na defesa das suas opções e medidas políticas (Carroll, 2010).

Nas instâncias internacionais recomenda-se que a preparação de uma avaliação de impacto desta natureza seja realizada numa fase inicial do procedimento legislativo, de forma a também poderem ser elencadas as várias alternativas normativas face um determinado problema.

A importância da AIR também é reconhecida e percebida pelas instâncias europeias, sendo que as avaliações de impacto constituem uma parte fundamental da agenda de *Better Regulation* da Comissão Europeia (CE), que procura conceber e avaliar as políticas e as leis da União Europeia (UE) para que atinjam os seus objetivos da forma mais eficiente e eficaz. Em 2012, a CE introduziu internamente mecanismos para levar a cabo avaliações de impacto regulatório, nas quais se consideram impactos ambientais, económicos e sociais, designando-se estas avaliações por *Impact Assessment (IA)*. A adoção deste mecanismo completa e reforça, de certa forma, o quadro da estratégia de Lisboa, o qual passa também pela minimização dos custos para as empresas que decorrem da regulamentação europeia e a simplificação e melhoria do ambiente regulatório.

No quadro desta iniciativa, em maio de 2015, a CE relançou o programa *Better Regulation*, no qual se procura garantir¹⁰:

- «A abertura e transparência do processo de tomada de decisões;
- A participação dos cidadãos e das partes interessadas em todas as fases do processo legislativo e de definição de políticas;
- Decisões da UE bem fundamentadas e que tenham em conta o seu impacto a vários níveis;
- A redução ao mínimo dos encargos administrativos a que estão sujeitas as empresas, os cidadãos e a Administração Pública».

Com este programa, a Comissão Europeia tinha por objetivo contribuir para um processo de decisão que permitisse atingir os objetivos políticos ao menor custo, maximizando os benefícios para os consumidores. Assim, na sequência do mesmo e para dar resposta aos objetivos de garantia de qualidade das decisões e de redução dos Custos

¹⁰ CE (2018), obtido de http://ec.europa.eu/info/strategy/better-regulation-why-and-how_pt#documents {COM(2015) 215 final} {SWD(2015) 110 final}, consultado a 15 de maio

Administrativos, a CE desenvolveu as “Linhas de Orientação para Legislar Melhor” (“*Better Regulation Guidelines*”)¹¹, nas quais se descreve um conjunto de procedimentos a implementar no decurso de todo o ciclo político, desde o desenho de políticas à sua avaliação e revisão, passando pela adoção, implementação e aplicação.

De acordo com Radaelli & Meuwese (2009), o programa *Better Regulation* não se encontra institucionalizado uniformemente entre os países da União Europeia, diferindo amplamente da própria prática da CE. Verificam-se, assim, diferentes formas de implementação, por exemplo, na avaliação *ex-ante* e *ex-post*, com o desenvolvimento de uma RIA baseado na análise de custo-benefício ou recorrendo ao *Standard Cost Model* (SCM), bem como distintos programas de simplificação administrativa, a realização de consultas públicas, entre outros.

As diretrizes contempladas no manual¹² de implementação (“*Better Regulation Toolbox*”) descrevem, em particular, o procedimento de “avaliação de impacto. As avaliações de impacto¹³ da CE contemplam os seguintes elementos:

- definição do problema;
- objetivos;
- abrangem as alternativas políticas;
- comparação de impacto entre as várias alternativas;
- monitorização e avaliação.

¹¹Obtido de http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm, consultado a 15 de maio de 2018

¹² Obtido de http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm, consultado a 15 de maio de 2018

¹³ Obtido de <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-impact-assessment.pdf>, consultado a 17 de maio de 2018

4.2. Instrumentos, orientações e experiências de AIR: Perspetiva da OECD

Tal como referido anteriormente, a avaliação de impacto corresponde a um exercício de análise sistemática dos efeitos das medidas de intervenção pública, resultantes de legislação primária ou derivada, sobre a sociedade, a economia e o ambiente.

Os países membros da OECD têm adotado este mecanismo como uma abordagem sistémica para medir, de forma crítica o impacto da legislação, quer das propostas de Decretos-Lei (*ex-ante*) quer dos diplomas que já estão em vigor (*ex-post*). Têm para isso recorrido a diferentes metodologias de quantificação dos encargos originados pelas iniciativas legislativas, fazendo-no como uma forma de apoio à decisão política.

Segundo a OECD (2018), as estimativas obtidas através da avaliação *ex-ante* estão sujeitas a um determinado grau de incerteza, razão pela qual é importante verificar os impactos reais, recorrendo a uma análise *ex-post*. Esta última poderá ser vantajosa para avaliar decisões tomadas para situações invulgares, nas quais a ação política se destina a dar resposta, num prazo curto, a problemas que resultam de situações de emergência. Nestes casos, raras vezes é possível a realização de avaliações prévias de impacto legislativo.

Na ótica¹⁴ da OECD, o uso da Avaliação de Impacto Regulatório ou Avaliação de Impacto Legislativo de forma sistemática pode assegurar a eficiência e eficácia da regulação. Enquanto procedimento ou processo abarca um conjunto de etapas que devem ser seguidas e que, sob a perspetiva da OECD (2008), contemplam:

- a definição do contexto e objetivos da política a alcançar, ou seja, identificação do problema que está na origem da intervenção legislativa.
- a identificação e definição das opções regulatórias e não-regulatórias.
- a identificação e quantificação dos impactos das opções consideradas, custos, benefícios e outros efeitos.
- o desenvolvimento de estratégias de cumprimento e conformidade para cada opção e a inclusão de uma avaliação da eficácia e eficiência.
- desencadear mecanismos de monitoração de forma a verificar os custos e benefícios da medida de intervenção pública de política, de forma a criar memória (registos) para futuras propostas.

¹⁴Obtido de <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm> , consultado a 19 de setembro de 2018.

- a integração de consultas públicas de forma a promover a intervenção pública e oferecer a oportunidade para todos os interessados participarem no processo de regulamentação.

Este exercício de avaliação de impacto regulatório tem sido adotado por grande parte das economias desenvolvidas como um instrumento de apoio à decisão política, enquadrado em programas de promoção de maior eficiência e simplificação na intervenção pública.

Entre 1974 e 2014, os países membros da OECD expandiram constantemente a prática de AIR, como é possível verificar na figura 3. Na Península Ibérica, a experiência nesta prática é das mais recentes. Em 2014, Espanha estreou-se nela e, em 2018, foi a vez de Portugal tornar definitiva a metodologia desenvolvida em 2017, durante o período experimental – projeto-piloto. Atualmente, são 34 os países membros da OCDE que efetuam este tipo de avaliações de impacto, ainda que o façam diferenciadamente, devido a vários fatores sociais, políticos e/ ou económicos, mas também porque cada país contempla um procedimento legislativo distinto.



Figura 3: Adoção da AIR nos Países da OECD e na EU, entre 1974-2014

Fonte: OECD (2015), disponível em <https://doi.org/10.1787/9789264238770-graph39-en>

Ao investigar os fatores que promovem a difusão da política da AIR, Francesco (2012) analisou os fatores domésticos, interdependência internacional, bem como influências transnacionais, e verificou a importância da OECD na sua disseminação. Na sua análise, a AIR é abordada como uma inovação no setor público.

Não obstante as vantagens deste instrumento, admite-se que a implementação de uma AIR é, em muitos dos países, realizada de forma incompleta e não se aplica generalizadamente, nem de forma sistemática em todas as áreas e políticas. Por fim, conclui-se que a AIR pode ser uma ferramenta dispendiosa e que ainda se verificam

entraves ao nível do comprometimento político face a este instrumento, uma vez que não produz resultados num curto espaço de tempo (OECD, 2004).

4.3. A Avaliação de Impacto Legislativo em Portugal

Na presente secção, apresenta-se um retrato do RIA em Portugal, o qual se denomina, em específico, por Avaliação de Impacto Legislativo, abreviadamente designado por AIL.

Em março de 2017, foram dados os primeiros passos na criação de uma nova cultura de avaliação de impacto das novas propostas legislativas do Governo. Encetada pela medida “Custa Quanto?”, a UTAIL apoia cada área governativa na capacitação dos recursos e agilização dos procedimentos internos em matéria de avaliação de impacto de proposta legislativas.

De acordo com o Manual da UTAIL (2017, p. 5) a medida “Custa Quanto?” contribui para a avaliação dos custos de contexto que são criados para as empresas em resultado da produção legislativa do Governo e tem por objetivo:

- «apoiar o processo de decisão.
- eliminar, reduzir e/ou mitigar encargos criados pela legislação.
- melhorar as práticas legislativas e a qualidade dos atos legislativos.
- aumentar a eficiência e a racionalidade económica dos atos legislativos.
- consolidar uma cultura de avaliação e simplificação, promovendo a modernização administrativa.
- reforçar a fundamentação na comunicação das medidas do Governo.»

Recentemente, com a RCM n.º 74/2018, de 8 de junho, introduziu-se uma inovação, a estimação de custos para os cidadãos. Esta não será, contudo, aqui explorada, por não ter decorrido no decurso do projeto-piloto e do estágio a que este documento reporta.

Reconhecendo-se a relevância da participação dos grupos de interessados externos, os designados *stakeholders*, a RCM n.º 74/2018, de 8 de junho, determina que “no âmbito da consulta pública ou das consultas diretas realizadas quanto a projetos legislativos, deve promover-se a participação das partes interessadas, envolvendo-as no processo de estimação de encargos e benefícios, com vista a recolher a informação necessária à avaliação de impacto legislativo”.

De seguida, apresentam-se as 4 principais fases do procedimento de avaliação de impacto instituído em Portugal, para o primeiro ano de implementação da medida “Custa Quanto?”.

Fase 1: Avaliação preliminar das propostas legislativas

Para cada projeto legislativo submetido a AIL, a UTAIL realiza uma análise preliminar dando os primeiros passos na compreensão do diploma e legislação complementar, de forma a aferir que tipos de impacto derivam do mesmo para que, posteriormente, possa dar apoio aos gabinetes ministeriais/serviços na realização do exercício de recolha dos dados e na identificação origem e tipologia de custos associados às obrigações elencadas, bem como de outros elementos constantes na metodologia AIL.

Nesta fase, realiza-se, sempre que possível, um relatório preliminar.

Fase 2: Preenchimento da Folha de Informação

Sempre que se dá lugar à conceção de um novo projeto legislativo, os gabinetes ministeriais/serviços devem proceder ao preenchimento da FI, os quais recolhem os dados de forma autónoma. Verificando-se a necessidade de tal, a UTAIL colabora neste processo. Nesta fase, a entidade que procede à identificação dos encargos pode envolver outras partes interessadas externas – os *stakeholders*.

Para além dos benefícios decorrentes do projeto legislativo, se existirem, os gabinetes ministeriais/serviços são também responsáveis pela inscrição dos dados necessários, quando a medida em causa cria novos encargos para as empresas ou propicia uma sua variação face ao regime vigente, ou seja, dá-se lugar à estimação dos custos que uma empresa terá de incorrer para dar cumprimento à(s) medida(s) do diploma. Em suma, o exercício de estimação de custos só é relevante caso se verifique uma mudança antecipada nos custos de cumprimento. São ainda solicitados o preenchimento de uma lista de controlo de AIC e o «teste PME».

Esta FI foi integrada no procedimento legislativo, passando a constar do conjunto de informação que é circulada em anexo aos projetos legislativos (a par da Nota Justificativa), contemplando cinco tipos de informação fundamentais, conforme consta do Manual da UTAIL (2017).

Em concreto, na FI abarca-se todo o circuito metodológico a desenvolver numa prática de AIL. Ressalva-se o facto de, durante o projeto-piloto, a estimação dos encargos ser efetuada, apenas, para o primeiro ano de incidência.

Em seguida, apresentam-se resumidamente os elementos que constam da FI.

➤ **Caracterização do projeto legislativo e identificação dos benefícios**

- Origem da iniciativa legislativa.
- Tipo de incidência (cidadãos, empresas ou Administração Pública).
- Identificação do objetivo de interesse público a prosseguir.
- Justificação da iniciativa legislativa – Benefícios.
- Informação sobre audições de empresas/estruturas representativas de empresas.

➤ **Caracterização da incidência dos encargos**

- Incidência temporal (relativa à produção de efeitos do diploma).
- Caracterização da população que suporta os encargos.

➤ **Estimação da criação ou variação de encargos que incidem sobre as empresas**

- Quantificação da população e identificação do setor económico em causa.
- Tipos de custos que são criados ou variam com o projeto legislativo, que podem ser:
 - Custos Diretos;
 - Custos Administrativos;
 - Custos Financeiros Específicos;
 - Custos Financeiros não Específicos.

➤ **Teste PME**

➤ **Avaliação de Impacto Concorrencial**

A identificação do impacto concorrencial¹⁵ consiste na aplicação da lista de controlo de impacto concorrencial, que integra um conjunto de indícios que remetem para quatro tipos de impactos, nomeadamente:

- limitação do número ou variedade de fornecedores;
- limitação da capacidade dos fornecedores para concorrerem entre si;
- diminuição do incentivo aos fornecedores para concorrerem;

¹⁵ A lista de controlo de AIC foi desenvolvida pela OECD para verificar em que medida as políticas públicas exercem potenciais efeitos sobre a concorrência. Deve ser realizada uma análise detalhada caso haja respostas afirmativas a qualquer uma das perguntas dessa lista (consultar anexo 1)

- limitação das opções dos clientes e da informação disponível.

Note-se que, durante o projeto-piloto da medida, o exercício de estimação de custos não se realizou para os cidadãos, mas havia lugar a uma análise descritiva dos potenciais encargos e benefícios que decorressem de uma dada proposta legislativa. Acresce também que, como já foi referido, apenas são analisados os impactos diretos dos projetos ou propostas legislativas.

Fase 3: Verificação da Folha de informação

Nesta etapa, a UTAIL procede à verificação dos dados disponibilizados para a realização da estimação de custos. Acontece que, muitas vezes, esses dados não são disponibilizados nesta folha, dada a sua extensão e complexidade. Assim, nesta última situação, a UTAIL para além da verificação dos dados realiza também o seu tratamento e procede à estimação dos encargos. Sempre que se verifique a necessidade de informação suplementar, a UTAIL estabelece contactos com a respetiva tutela, de modo a encontrar a melhor solução possível para avançar para a elaboração do relatório final.

Fase 4: Elaboração e emissão dos relatórios de avaliação de impacto

Por fim, a UTAIL procede à emissão dos relatórios, que vêm sendo preparados desde a receção do diploma. O objetivo destes documentos é compilar toda a informação num documento concebido para o efeito, de forma a normalizar e padronizar a apresentação dos resultados obtidos. Quando não se detém informação completa, estes relatórios permanecem preliminares até que se verifiquem condições para a sua completude, sendo que são, no entanto, interpostos mecanismos para esse efeito.

Fase 5: Comunicação e envio dos relatórios para o gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros

Estes relatórios fazem parte da documentação circulada, primeiro, nas reuniões de Secretários de Estado e, depois, do Conselho de Ministros, que tem poder para decidir a aprovação das propostas legislativas. Os relatórios produzidos pela UTAIL são enviados para o Gabinete da Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa, a qual emite parecer sobre os novos Custos Administrativos criados para cidadãos e para as empresas quando estejam em causa projetos legislativos que envolvam o aumento destes encargos.

5. Metodologia

Na presente secção apresenta-se o *Standard Cost Model*, que está na base do desenvolvimento metodológico para a estimação dos encargos para as empresas. Procura-se ainda relacionar os padrões definidos neste modelo com a metodologia de AIL adotada para o projeto-piloto, a qual será aplicada na secção seguinte.

O *Standard Cost Model*, descrito no manual “*International SCM Manual – Measuring and reducing administrative burdens for businesses*”, permite quantificar os encargos administrativos resultantes de determinada opção de política económico-legislativa.

Segundo o SCM Network (2004, p. 21), a execução da metodologia SCM prevê a concretização de 4 etapas, as quais se apresentam a seguir.

Fase 0. **Start-up**, na qual se efetua a análise da legislação;

Fase 1. **Análise preparatória**, na qual se efetua a identificação e classificação das obrigações de informação constantes da legislação e respetiva recolha de dados. Nesta fase, o manual indica os passos que podem ser dados, nomeadamente:

- a) «Identificar as obrigações de informação, os requisitos de aceder a dados e atividades administrativas e classificação por origem.
- b) Identificar e selecionar a legislação relacionada.
- c) Classificação das obrigações de informação por tipo.
- d) Identificar os sectores empresariais.
- e) Identificar a população de empresas, a frequência com que se tem de cumprir com a tarefa e as respetivas taxas.
- f) Entrevistas às empresas e respetiva avaliação.
- g) Identificação dos parâmetros dos custos relevantes.
- h) Preparação de um guião para entrevistas.
- i) Revisão dos dados recolhidos de a) a h).

Fase 2. **Captação de dados sobre o tempo e o custo e estandardização**

- j) Seleção de uma amostra de empresas para entrevista.
- k) Entrevistas às empresas.

l) Acabamento e standardização do tempo e recursos estimados para cada sector de atividade.

m) Revisão dos passos j) a l).

Fase 3. **Cálculo, submissão dos dados e reporte**

n) Extrapolação dos dados validados.

o) Reporte e transferência para a base de dados.»

Quanto aos custos da legislação para as empresas, o referido manual sugere a existência dos três tipos de custos, ilustrados na Figura 4. Contudo, apenas apresenta o desenvolvimento metodológico para o cálculo dos Custos Administrativos.

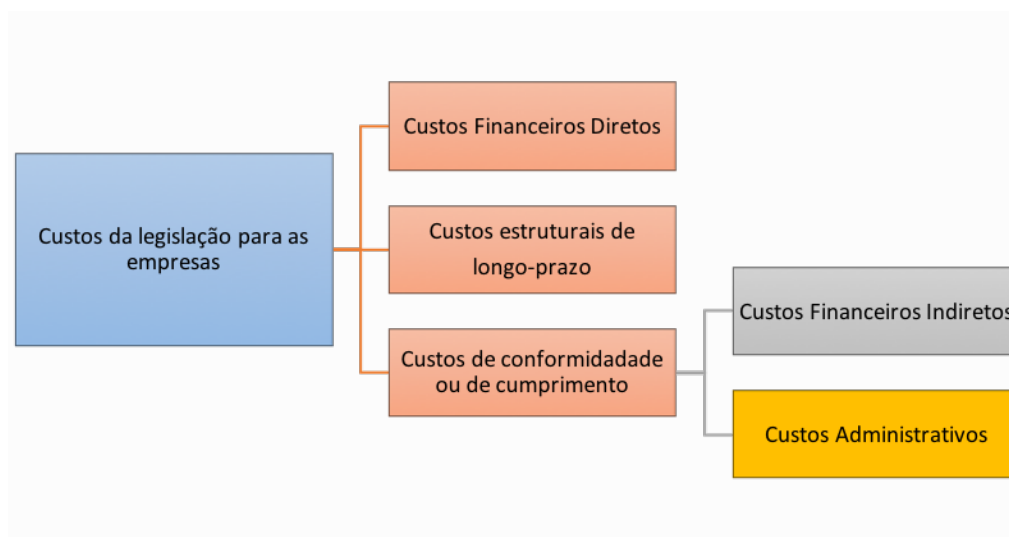


Figura 4: Taxonomia dos custos da legislação para as empresas

Fonte: Adaptado e traduzido de SCM Network (2004)

Antes de se clarificar a nomenclatura de custos atribuída pela UTAIL à metodologia de AIL, importa esclarecer os conceitos constantes da figura 4, uma vez que, regra geral, a legislação implica estas tipologias de custos para as empresas.

Assim, estes custos podem ser divididos em Custos Financeiros Diretos¹⁶, custos estruturais de longo prazo e custos de conformidade ou de cumprimento.

De acordo com o SCM Network (2004), os custos estruturais de longo prazo são, por norma, fixos e independentes dos níveis de produção da empresa. Já os Custos

¹⁶ Na nomenclatura adotada pela UTAIL, designam-se por Custos Diretos

Financeiros Diretos resultam de uma obrigação que implica uma transferência direta para o Estado.

Acrescem ainda os denominados custos de conformidade ou cumprimento, que aludem a alterações ocorridas nas empresas de forma a darem cumprimento à legislação. Subdividem-se em dois tipos de custos: os Custos Financeiros Indiretos¹⁷, relacionados com alterações no modo de produção/oferta de bens/serviços por parte das empresas devido a alterações legislativas e podem, por sua vez, incluir custos de implementação, custos com equipamento, despesas gerais (*overhead*), custos de material, custos de mão-de-obra e custos com serviços externos (OECD, 2014).

O segundo subtipo, os Custos Administrativos¹⁸, têm particular importância no contexto do SCM. São suportados pelas empresas e advêm da obrigação de prestar informação, já que para lhe dar cumprimento é necessário executar um conjunto de tarefas, às quais uma empresa tem de alocar recursos. Neste sentido, as empresas incorrem em encargos.

O SCM permite estimar os custos associados a cada atividade/tarefa administrativa. A fórmula básica de cálculo deste método de cálculo é a seguinte:

$$\text{Custo por atividade administrativa} = \text{Preço} \times \text{Tempo} \times \text{Quantidade}$$

De acordo com o SCM Network (2004), para cada atividade administrativa é necessário proceder à recolha dos respetivos parâmetros de custos. Estes parâmetros são definidos da seguinte forma:

- Preço: corresponde à tarifa (T), ou seja, custos associados ao recurso alocado para realizar as atividades de prestação de informação;
- Tempo (t): corresponde à quantidade de tempo necessária para concluir a atividade administrativa;
- Quantidade (q): compreende a população de empresas ou universo estatístico em análise e a frequência com que a atividade deve ser executada, por ano.

$$\text{Quantidade (q)} = \text{população} \times \text{frequência}$$

De acordo com o Manual de AIL (2017), os Custos Administrativos têm uma relevância particular, porque traduzem uma afetação direta de recursos privados ao cumprimento de uma obrigação, incorporando de forma explícita o conceito de custo de

¹⁷ Na nomenclatura adotada pela UTAIL, designam-se por Custos Financeiros Específicos ou não Específicos

¹⁸ Mantém a mesma designação na nomenclatura adotada pela UTAIL

oportunidade. Estes são os custos que estão no centro do SCM, que, por sua vez, constitui a metodologia que inspira a AIL.

Quando se verifique a variação de encargos, o mesmo manual recomenda a diferenciação caso seja um custo diretamente relacionado com a atividade de quem o suporta, i.e., ocorre tantas vezes quantas se desenvolve determinada atividade ou se é um custo suportado uma vez ou com alguma periodicidade temporal, por exemplo uma taxa sobre a atividade corrente.

A título de exemplo, o INE (2018) introduziu na sua análise aos custos de contexto para as empresas, no ano de 2017, um novo “módulo” de custos de cumprimento das obrigações de informação (OI), de forma a identificar os custos incorridos pelas empresas nas diferentes tarefas associadas a obrigações de prestação de informação, ou para aceder a benefícios resultantes da legislação. Estes inserem-se, maioritariamente, na tipologia de Custos Administrativos.

Tal como se poderá verificar na figura 5, há uma discrepância entre os custos incorridos pelas microempresas para a prestação e entrega de informação empresarial/fiscal face às PME e às grandes empresas; para as microempresas representam 67,5% das despesas totais nessa tipologia de custos (Custos Administrativos). Contudo, não se verificam grandes diferenças entre as PME e as grandes empresas.

A exposição anterior reflete um caso paradigmático e é, no sentido de colmatar este tipo de ocorrências, que a AIL também contempla o «teste PME». Este teste coloca o legislador perante a hipótese de isentar as PME de determinadas obrigações de um dado quadro legislativo, de forma a evitar os chamados custos com a burocracia (*red tape*).

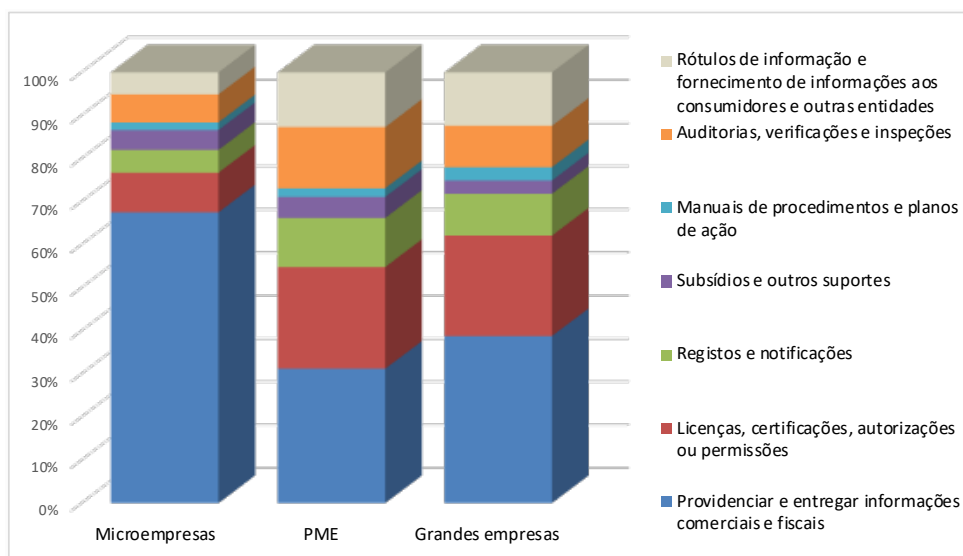


Figura 5: Peso dos custos de cumprimento das OI para as empresas portuguesas, em 2017

Fonte: Elaboração Própria com base em nos dados¹⁹ disponíveis em <https://www.ine.pt>

Nos parágrafos seguintes, apresenta-se uma breve definição dos restantes parâmetros de custos que constam da metodologia de AIL para a estimação dos encargos, nomeadamente, Custos Diretos, Custos Administrativos, Custos Financeiros Específicos e Custos não Financeiros Específicos.

Os **Custos Diretos** (CD) correspondem aos “pagamentos ao Estado que sejam impostos aos (cidadãos) e às empresas, cujo valor e frequência é determinado no projeto legislativo ou em regulação secundária teste PME” (UTAIL/JurisAPP, 2018, p. 16). Nesta tipologia de custos, podem incluir-se taxas, emolumentos, contribuições, entre outros.

Para a estimação do parâmetro de custo, é necessária informação sobre o valor unitário dos pagamentos (taxa: tx), à frequência (f) anual com que têm de ser realizados e à população abrangida (p), ou seja, o número de empresas/ocorrências sobre os quais incide.

Os **Custos Administrativos** (CA), já explicados anteriormente, reportam-se a custos suportados na “[...] execução de um conjunto de tarefas que permitem cumprir com as obrigações previstas na legislação, obrigações estas normalmente relacionadas com atividades administrativas ou de prestação de informação” (UTAIL/JurisAPP, 2018, p. 16).

Para a realização das tarefas/atividades as empresas empregam tempo na sua realização, desviando-as da execução das atividades correntes. Está implícito o conceito de custo de oportunidade.

¹⁹ Os dados que estão na origem da figura 5 poderão ser consultados no Anexo 2

Considera-se, para a estimação deste parâmetro de custos, o tempo despendido para executar as tarefas necessárias ao cumprimento da obrigação (t), à tarifa (T), ou seja, ao valor monetário de cada hora despendida, à frequência anual com que se realizam (f) e à população (p), ou seja, número de empresas/ocorrências sobre os quais incide.

O cálculo dos CA pode ser efetuado de duas formas, consoante o diploma em causa e a respetiva base de incidência, com recurso à:

- 1) produtividade média do trabalho por hora, de cada setor de atividade;
- 2) remuneração média do trabalho por hora, de cada setor de atividade.

Não obstante a escolha do método de cálculo ficar ao critério de quem elabora/desenha a política pública, no caso de optar pela remuneração média do trabalho para efeito de cálculo dos CA é necessário proceder à estimação dos Custos Financeiros não Específicos (descritos abaixo), a fim de considerar os custos que não sejam exclusivos da atividade/obrigação imposta pela política pública que se pretende avaliar. Quando os CA se calculam com base na produtividade média do trabalho/hora admite-se que já está contemplada a utilização de diferentes ativos que a empresa dispõe pelo que o custo com ativos não específicos já está contemplado.

A UTAIL/JurisAPP (2018) refere que os **Custos Financeiros Específicos (CFE)** estão associados a investimentos em ativos tangíveis ou intangíveis, especificamente para dar cumprimento às obrigações que determinada legislação impõe às empresas. Servem de exemplo os custos com a aquisição de equipamentos ou a frequência de formação específica exigida por via da legislação.

Para a estimação deste parâmetro de custo, é necessária informação dos custos financeiros suportados com a aquisição dos equipamentos ou dos serviços (cf) e ao número de empresas/ocorrências (p) que terão de realizar este investimento.

Por outro lado, no guia da UTAIL/JurisAPP (2018, p. 16) os **Custos Financeiros não Específicos (CFnE)** correspondem a “custos financeiros que resultam da utilização ou do investimento em ativos tangíveis ou intangíveis necessários ao cumprimento dos deveres previstos na legislação e que não são específicos, pois podem ter outras utilizações”. Estes últimos referem-se, por exemplo, a custos com a utilização de software informático que pode ter diferentes aplicações no desempenho da atividade da empresa.

Para a estimação deste parâmetro de custos é necessária a mesma informação utilizada na estimação dos Custos Financeiros Específicos.

Por fim, apresenta-se a fórmula genérica para a estimação dos encargos.

$$\sum Encargos = \sum CD_{g,s} + \sum CA_{g,s} + \sum CFE_{g,s} + \sum CFnE_{g,s}$$

Onde:

- g: grupo de incidência
- s: sector de atividade económica

O SCM é adotado por vários Estados europeus, os quais recorrem a este método para determinação dos Custos Administrativos que as empresas têm de suportar face à legislação que lhes é aplicada (SCM Network, 2004). Contudo, Renda *et al.* (2009) consideram que o referido modelo é limitado, por não considerar os benefícios decorrentes da legislação, bem como todas as categorias de custos apresentados na figura 4. Como se demonstrou anteriormente, este modelo apenas permite o cálculo dos encargos gerados por obrigações de informação incluídas em atos legislativos, ignorando custos indiretos e não considerando, ainda, os benefícios.

6. Casos Práticos

Na presente secção, apresentam-se dois exemplos práticos que consubstanciam uma análise de políticas públicas. O objetivo é aplicar a metodologia AIL implementada durante o projeto-piloto, através da qual se processa um exercício de avaliação prévia de impacto económico da legislação. Isto é, com o presente exercício, usar-se-ão vários exemplos que, assim se pretende, ilustrarão como se procede à quantificação dos encargos. Far-se-á também uma descrição qualitativa dos benefícios que decorrem da implementação das medidas em questão. Ressalva-se o facto de os custos estimados apenas refletirem o primeiro ano de implementação das medidas expostas em cada exemplo.

Uma vez que não é possível usar casos reais realizados na UTAIL, devido à confidencialidade a que o procedimento legislativo português está sujeito, os exemplos abaixo serão meramente académicos – pelo que se optou pela denominação “caso hipotético” – embora baseados em casos reais que foram sujeitos a alterações de forma a poderem ser mencionados neste trabalho.

Procura-se, deste modo, fazer uma demonstração do exercício AIL da forma mais próxima da realidade da UTAIL. Em particular, apesar de as medidas de políticas serem hipotéticas, os casos descritos recorrem a uma análise de informação factual de legislação e de outros documentos de trabalho, pelo que, primeiramente, se procede a uma sistematização teórica e analítica das dimensões relevantes de cada caso e, posteriormente, à demonstração dos resultados extraídos após o tratamento dos dados para a realização de cada um deles.

Por fim, e tal como já foi referido nas secções anteriores, reforça-se o facto da UTAIL realizar avaliações de impacto das propostas legislativas de forma *ex-ante* e, apenas excecionalmente, *ex-post*. Este conjunto de exercícios abrange estas duas tipologias de análise.

6.1. Implementação de um sistema de geolocalização no transporte de explosivos

No primeiro exercício realiza-se uma avaliação de impacto de um caso hipotético que regula a implementação e forma de adesão ao sistema eletrónico de geolocalização no transporte seguro de explosivos.

Este sistema informático permite o seguimento de veículos e transporte de explosivos, recorrendo a tecnologias de localização e novos sistemas de informação, o que proporciona o respetivo controlo e monitorização à distância. Esta solução normativa vem substituir as tradicionais escoltas policiais no âmbito do transporte de substâncias explosivas e, por outro lado, permite a utilização de meios eletrónicos para submissão de pedidos, tornando o processo mais célere.

Assim, existirão benefícios associados ao aumento da segurança pública, através do reforço do sistema a implementar pelos operadores, e da eficiência das operações das forças de segurança, mas também decorrentes das poupanças que os operadores no mercado conhecerão, conforme adiante se descreve.

A medida incide sobre as empresas que procedem ao transporte de explosivos. Admita-se que os dados recolhidos indicam a existência de quatro empresas nessas circunstâncias. As que quiserem aderir e utilizar o sistema de geolocalização terão de incorrer em Custos Diretos, Custos Administrativos e Custos Financeiros Específicos.

Nos Custos Diretos, encontram-se taxas que correspondem a pagamentos a efetuar pelas empresas ao Estado para poder utilizar o novo sistema eletrónico de geolocalização. Assim, para dar cumprimento à legislação, as empresas incorrem nas seguintes obrigações:

- (1) Certificação semestral do equipamento instalado em cada veículo
(1.045€/certificação/veículo)
- (2) Certificação por veículo (1.000€), com frequência semestral
- (3) Pedido de requerimento de monitorização (40€/pedido).

Para efeitos da estimação dos encargos admitiu-se, no “Novo cenário”, que todas as empresas vão optar pela adesão ao referido sistema, deixando de utilizar o tradicional serviço de escolta. A taxa referente à obrigação inscrita em (3) veio substituir o anterior pedido (\mathcal{P}) de escolta, cujo custo médio unitário anual, em 2015, foi de 76,96€, tendo ocorrido, no conjunto das empresas, 4.500 pedidos (ocorrências). Desse modo, no “Novo cenário” o custo, por pedido (\mathcal{P}), em euros, diminui em 36,96€ relativamente ao custo do “Cenário atual”.

$$\Delta c_{\mathcal{P}} = cNc_{\mathcal{P}} - cCa_{\mathcal{P}} = 40\text{€} - 76,96\text{€} \Leftrightarrow \Delta c_{\mathcal{P}} = - 36,96\text{€}$$

Onde:

- \mathcal{P} : Pedido
- $cCa_{\mathcal{P}}$: Custo Cenário atual
- $cNc_{\mathcal{P}}$: Custo Novo cenário
- $\Delta c_{\mathcal{P}}$: Variação do custo entre cenários

Para efeitos de cálculo dos custos, estimou-se que cada empresa tinha, em média, 2 veículos, exclusivamente para o transporte de produtos explosivos. E as cerca de 4.500 monitorizações por ano que as empresas realizaram no seu conjunto correspondem a um valor médio de 1.125 monitorizações por empresa.

Note-se que os cálculos efetuados só refletem os custos para o primeiro ano de incidência.

A fórmula genérica para o cálculo dos Custos Diretos (CD) é a seguinte:

$$CD = tx \times f \times p \quad (i)$$

Onde:

- tx: valor da taxa, em euros (€)
- f: frequência (anual)
- p: população (empresas/ocorrências)

Para o Cálculo dos Custos Diretos recorreu-se às seguintes fórmulas:

- Novo cenário (CD_{Nc})

$$\sum_{i=1}^n CD_{Nc_i} = CD_{Nc_1} + CD_{Nc_2} + \dots + CD_{Nc_n}$$

- Cenário atual (CD_{Ca})

$$\sum_{i=1}^n CD_{Ca_i} = CD_{Ca_1} + CD_{Ca_2} + \dots + CD_{Ca_n}$$

- Variação dos encargos dos Custos Diretos (Δe_{CD})

$$\Delta e_{CD} = \sum_{i=1}^n CD_{Nc_i} - \sum_{i=1}^n CD_{Ca_i}$$

Onde:

- p : população N , $i=1...N=4$;
- CD_{Nc} : Custos Diretos no Novo cenário;
- CD_{Ca} : Custos Diretos no Cenário atual;
- Δe_{CD} : Variação de encargos dos CD.

Tabela 1: Estimativa dos custos referentes à certificação e monitorização

Tipologia de Custos	Novo cenário [CD_{Nc}]	Cenário atual [CD_{Ca}]	Variação dos encargos [Δe_{CD}]
Custos Diretos unitários (por operador/empresa)	53.180,00€	86.580,00€	-33.400,00€
Custos Diretos totais (4 empresas)	212.720,00€	346.320,00€	-133.600,00€

Fonte: Elaboração Própria

Tal como se pode verificar na tabela 1, os Custos Diretos para o universo de empresas abrangidas na análise ascendem, no “Novo cenário”, aos 212.720,00€. Contudo, verifica-se uma poupança, na ordem dos 133.600,00€, que decorre da diferença entre o total dos CD a suportar pelas empresas durante o primeiro ano de incidência da medida face ao “Cenário atual”. Como se pode verificar, prevê-se uma poupança na ordem dos 33.400,00€ por empresa.

No que concerne ao cálculo dos Custos Administrativos deste Projeto Hipotético, há que considerar o tempo (t) despendido para prestação de informação de cada uma das obrigações acima descritas, a tarifa (T), ou seja, o valor da produtividade média do trabalho do sector em que operam estas empresas, a frequência (f) e a população (p). De acordo os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE)²⁰, para o ano de 2016, a indústria apresenta um valor de 17,40€/hora de trabalho.

Na estimação destes custos considerou-se que o preenchimento e envio do modelo de adesão, por meios eletrónicos, demorará cerca de 15 minutos (0,25 horas), sendo feita uma única vez; que a tarefa de certificação do equipamento instalado no veículo demorará cerca de 3 horas, com frequência semestral; que a tarefa de certificação de cada veículo

²⁰ Dados disponíveis em INE (2018a), nomeadamente em

https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=289193349&att_display=n&att_download=y, consulta efetuada em 17 outubro de 2018

demorará cerca de 4 horas e que é realizada 2 vezes por ano; e, por fim, que o preenchimento e envio do requerimento de monitorização, no sistema eletrónico, demorará cerca de 15 minutos (0,25 horas), sendo de 1125 o número de atos por operador.

Por fim, para que se possa estabelecer um termo comparativo entre os Custos Administrativos (CA) que decorrem da adesão ao sistema de geolocalização face ao que acontecia relativamente aos de pedidos de escolta (obrigação única no “Cenário atual”), admite-se que a comunicação destes demora cerca de 30 minutos (0,5 horas); consideram-se 1125 o número de atos por operador.

Para efeitos de cálculo destes custos apresenta-se a seguinte fórmula genérica:

$$CA = T \times t \times p \times f \quad (ii)$$

Onde:

- T: tarifa (remuneração média do trabalho ou produtividade média do trabalho por hora)
- t: tempo médio despendido na execução da tarefa (horas)
- p: população (empresas/ocorrências)
- f: frequência (anual)

Concretamente, o Cálculo dos Custos Administrativos foi efetuado com base nas seguintes fórmulas:

- Novo cenário (CA_{Nc})

$$\sum_{i=1}^n CA_{Nc_i} = CA_{Nc_1} + CA_{Nc_2} + \dots + CA_{Nc_n}$$

- Cenário atual (CA_{Ca})

$$\sum_{i=1}^n CA_{Ca_i} = CA_{Ca_1} + CA_{Ca_2} + \dots + CA_{Ca_n}$$

- Variação dos encargos dos Custos Administrativos (Δe_{CA})

$$\Delta e_{CA} = \sum_{i=1}^n CA_{Nc_i} - \sum_{i=1}^n CA_{Ca_i}$$

Onde:

- p : população N , $i=1...N=4$;
- CA_{Nc} : Custos Administrativos no Novo cenário;
- CA_{Ca} : Custos Administrativos no Cenário atual;
- Δe_{CA} : Variação de encargos dos CA.

Tabela 2: Estimativa de custos para as atividades de prestação de informação

Tipologia de Custos	Novo cenário [CA_{Nc}]	Cenário atual [CA_{Ca}]	Variação dos encargos [Δe_{CA}]
Custos Administrativos unitários (por operador/empresa)	5.385,30€	9.787,50€	-4.402,20€
Custos Administrativos totais (4 empresas)	21.541,20€	39.150,00€	-17.608,80€

Fonte: Elaboração Própria

Admitindo que a utilização do sistema eletrónico permite reduzir para metade o tempo despendido anteriormente com o pedido de escolta policial e considerando ainda os outros custos associados à adesão do sistema, estimou-se que as empresas, no exercício da sua atividade, beneficiarão de uma poupança anual de 17.608,80€ face ao “Cenário atual”, tal como é possível verificar na tabela 2.

Por fim, na tabela 3, apresenta-se a estimativa para os Custos Financeiros Específicos, que correspondem a investimentos que as empresas terão de realizar para aquisição e instalação do sistema de geolocalização nos veículos. Para o efeito de cálculo, considerou-se que cada empresa incorrerá numa despesa, por veículo, de 2.000€.

Tabela 3: Estimativa de custos de aquisição e instalação do sistema de geolocalização

Tipologia de Custos	Novo cenário $[CFE_{Nc}]$	Cenário atual ²¹ $[CFE_{CA}]$
Custos Financeiros Específicos (por operador/empresa)	4.000€	0€
Custos Financeiros Específicos totais (4 empresas)	16.000€	0€

Fonte: Elaboração Própria

No global, as 4 empresas incorrerão numa nova despesa de 16.000€. Contudo, as poupanças que decorrem da adesão ao sistema face ao cenário atual, ascendem a 167.208,80€²². De relevar o facto de este investimento decorrer uma única vez e no primeiro ano de vigência.

²¹ No “Cenário atual” não se verifica qualquer necessidade específica de investimento para dar cumprimento à legislação (hipotética).

²² $\Delta \text{encargos}_{total} = \Delta e_{CD} + \Delta e_{CA} + \Delta e_{CFE} + \Delta e_{CFnE}$

$\Delta \text{encargos}_{total} = -133.600€ - 17.608,80€ + 16.000€ + 0 \Leftrightarrow \Delta \text{encargos}_{total} = -167.208,80€$

6.2. Novas regras para comercialização de GPL

O próximo exemplo refere-se a um caso hipotético, no qual se estabelecem novas regras para os operadores que comercializam gás de petróleo liquefeito (GPL) na categoria “engarrafado”. As novas regras impostas a estes operadores passam pela obrigatoriedade de prestar informação específica e periódica às entidades administrativas competentes em matéria de regime de preços.

As empresas abrangidas pela medida estão incluídas no setor Comércio e reparação de veículos, Divisão G do CAE (Classificação Portuguesa das Atividades Económicas) do INE (2007), nomeadamente na subclasse 4730 - Comércio a retalho de combustível para veículos a motor, em estabelecimentos especializados. Dada a inexistência de dados, assumiu-se que todas as empresas nesta subclasse comercializam o produto em causa, pelo que a incidência deste caso hipotético é, de acordo com os dados do INE²³, de 1861 empresas.

O diploma hipotético, com entrada em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, dava às empresas a hipótese de aceder a um período de carência de 1 ano. Assim, dado o carácter deliberativo outorgado às empresas, considerou-se que cerca de metade (50%) da população abrangida, decidiu iniciar o seu estrito cumprimento durante o primeiro ano de vigência do diploma hipotético, ou seja, durante o ano de 2018.

Da presente medida decorrerão Custos Diretos e Custos Administrativos para o universo de empresas identificado, os quais serão discriminados a seguir. Note-se que a presente situação apresentada não traz quaisquer outros custos aos agentes do mercado, para além dos decorrentes do pagamento das taxas e prestação de informação.

Relativamente aos Custos Diretos, constantes na tabela 5, tratam-se dos custos associados ao registo em sede de plataforma eletrónica para, posteriormente, realizar o reporte de informação. Definindo o projeto legislativo hipotético taxas diferenciadas consoante o momento de adoção da medida, surgem dois grupos de incidência distintos. O grupo A comporta as 931 empresas que optem por adotar a medida num momento posterior ao período de carência concedido; para estas empresas, o valor da taxa é de 50€, a ser paga uma única vez e durante os primeiros 3 meses de implementação da medida. Para as demais 930 empresas, que adotam a medida no imediato (grupo B), a taxa será de 15€, a ser paga no momento do requerimento do pedido de adesão.

²³ Dados de 2016, retirado do quadro, referente às Empresas (N.º) por Localização geográfica (NUTS - 2013) e Atividade económica (Subclasse - CAE Rev. 3); Anual (1), disponível em www.ine.pt.

Assim, os Custos Diretos unitários foram calculados através da fórmula apresentada anteriormente (i). Para cada grupo de incidência, a demonstração dos custos totais vem dada por:

- Grupo A (g_A)

$$CD_{Totais_{g_A}} = tx_{g_A} \times p_{g_A} \times f_{g_A}$$

- Grupo B (g_B)

$$CD_{Totais_{g_B}} = tx_{g_B} \times p_{g_B} \times f_{g_B}$$

Onde:

- p_{g_A} : população N= 931;
- p_{g_B} : população N= 930;
- tx_{g_A} : taxa que incide sobre g_A ; $tx_{g_A} = 50\text{€}$
- tx_{g_B} : taxa que incide sobre g_B ; $tx_{g_B} = 15\text{€}$
- $f_{g_B} = f_{g_A} = 1$

Os Custos Administrativos advêm da alocação dos recursos das empresas para dar cumprimento às tarefas impostas e também ocorrem de forma distinta para cada um dos grupos identificados, já que o grupo A, no primeiro ano de vigência da medida, não incorrerá nesta tipologia de custos. Quanto ao grupo B, terá de diligenciar:

(1) A comunicação da alteração dos preços praticados. Consideraram-se 5 alterações por ano e uma duração de 20 minutos por comunicação, por posto;

(2) A comunicação das quantidades de GPL engarrafado vendido, que deverá ser realizada uma vez por ano; prevê-se a duração de uma hora por empresa no cumprimento da obrigação.

Assim, o Custo Administrativo unitário/empresa vem dado por:

$$CA_{unitário_{OI}} = T \times t \times p \times f$$

sendo os valores os constantes da tabela seguinte:

Tabela 4: Valor dos parâmetros associados às obrigações de informação

Parâmetro	Obrigação de Informação			
	Tarifa	Tempo	População	Frequência
$OI_{(1)}$	16,31€/h	2/6 h	1	5
$OI_{(2)}$	16,31€/h	1 h	1	1

Fonte: Elaboração Própria

Atendendo aos dados inscritos na tabela 4, chegou-se ao valor dos CA unitários incorridos por cada empresa do Grupo B:

$$\sum CA_{OI} = CA_{OI_{(1)}} + CA_{OI_{(2)}} = 27,18€ + 16,31€ = 43,49€$$

Recorrendo-se ao valor da produtividade média do trabalho no setor referido – 16,31€/hora de trabalho, de acordo como o INE – chegou-se aos valores apresentados na tabela 5.

Tabela 5: Estimativa dos Custos Diretos e Custos Administrativos

	Custos Diretos	Custos Administrativos
Grupo A	46.550,00€	0€
Grupo B	13.950,00€	40.445,70€
Total	60.500,00€	40.445,70€

Fonte: Elaboração Própria

Com a presente medida, verifica-se que as empresas terão de incorrer em encargos para dar cumprimento à legislação, os quais ascendem a 100.945,70€ para o universo de empresas abrangidas na análise. Embora o grupo B incorra em mais encargos pelo facto de dar cumprimento às novas regras impostas, ainda durante o primeiro ano de incidência, verifica-se que, no conjunto da população abrangida nesta análise, a proporção de custos alocada nos CD é, em muito, superior aos CA, conforme consta da tabela 5.

Face ao exposto e verificando-se que a presente medida do caso hipotético estabelece uma diferenciação entre os valores taxados para o potencial universo

populacional, infere-se que essa “eventualidade” foi concebida com o objetivo de incentivar os operadores económicos a dar cumprimento à medida ainda durante o ano de 2018.

7. Conclusões

O presente relatório de estágio teve por objetivo aplicar uma metodologia de avaliação de impacto desenvolvida em Portugal, no âmbito da medida “Custa Quanto?”. Note-se que, conforme descrito, o período de estágio coincidiu com o lançamento desta medida, ainda na sua fase piloto, pelo que não estamos perante uma análise custo-benefício. Em particular, na fase inicial, procedeu-se unicamente à estimação dos encargos para as empresas. Uma análise custo-benefício vai muito além daquilo que se espelhou no presente relatório. Há, desde logo, que fazer um esforço de quantificação dos benefícios, sendo que estes não se resumem ao seu lado tangível; uma política pública tem, não raras vezes, objetivos que se traduzem em benefícios sociais, ambientais, de saúde pública, entre muitos outros; benefícios que muitas vezes não são facilmente mensuráveis. E o mesmo sucede com os custos. Por outro lado, nem todos os impactos, positivos ou negativos, são diretos. Uma análise custo-benefício também deve olhar para estes efeitos de segunda ordem. No entanto, a Avaliação de Impacto Legislativo é uma prática que está a dar os primeiros passos na sua implementação em Portugal.

Assim, a metodologia para já adotada é a do *Standard Cost Model*, que coloca o seu foco nos Custos Administrativos e noutros que constituem exemplos de encargos que as empresas incorrem para dar cumprimento à legislação, os chamados custos de contexto. Uma vez explicada brevemente em que consiste tal metodologia, a penúltima secção deste relatório faz uma demonstração da estimação desses encargos. Como já foi referido, não se pretende discutir os resultados dos mesmos por não serem casos reais, mas apenas ilustrar qual é o raciocínio a adotar na realização de um exercício desta natureza.

Exercício que se espera ter contribuído para demonstrar que a realização de um exercício de AIL não é tão linear quanto possa parecer à primeira vista. Cada medida legislativa apresenta a sua especificidade, pelo que, muitas das vezes, é necessário adaptar o modo de realização deste tipo de exercício à realidade sobre a qual ela incide. Há medidas que afetam homogeneamente as empresas, outras que não; para algumas o impacto tem dados que são conhecidos, para outras é preciso estimar e assumir algumas hipóteses. Daqui decorre que o instrumento de recolha de dados, a Folha de informação, não é passível de aplicação universal e acrítica. Pelo contrário, o trabalho do analista é o de ser capaz de criar os seus próprios métodos de análise, de forma a encontrar as melhores soluções para avançar com a realização de uma avaliação de impacto. Esta é uma das limitações que um organismo como a UTAIL enfrenta diariamente: a celeridade com que as avaliações de impacto têm de ser efetuadas, uma vez que se vão realizando mediante a determinação da agenda política.

Na medida em que se verificaram restrições de confidencialidade, decorrentes do próprio procedimento legislativo português, não foi possível utilizar situações reais por não se poder fornecer ao detalhe todas as informações no tocante aos dados utilizados nos casos práticos. Assim, esse facto constitui uma limitação à realização da parte empírica, a qual se desenvolveu através de casos hipotéticos. Ainda assim, é desejo da autora de que este relatório deixe bem patente a pertinência de um exercício deste tipo e a sua validade.

Por outro lado, e como já referido anteriormente, há ainda um caminho grande a percorrer no desenvolvimento da metodologia de AIL implementada em Portugal. O trabalho efetuado até ao momento pela UTAIL tem sido bastante importante, como reconhecem os organismos internacionais, e, certamente, conhecerá novos níveis de complexidade. Continuará em desenvolvimento, no sentido de proporcionar a melhor informação possível aos decisores políticos, bem como a todos os intervenientes do procedimento legislativo e, quem sabe um dia, até aos próprios destinatários das medidas, através de uma comunicação simplificada e acessível a qualquer cidadão, empresa ou mesmo dentro da própria estrutura do Estado.

Como repto para o futuro, revela-se essencial a estimação dos benefícios de forma a garantir a existência de conhecimento empírico que permita avaliar se os objetivos que as medidas de política pública pretendem alcançar se refletem, efetivamente, em melhores soluções legislativas, quer para as empresas, pessoas e Administração Pública, quer para o ambiente, saúde pública ou outros. Considerando ainda que a estimação dos encargos que decorrem da legislação é, atualmente, apenas realizada para o primeiro ano de incidência de uma dada medida, sugere-se que se desenvolvam novos mecanismos de forma a viabilizar a realização de análises mais robustas, por exemplo, análises custo-benefício, e que incluam a análise do valor no tempo. A seu tempo.

Referências Bibliográficas

- Carroll, P. (2010). Does regulatory impact assessment lead to better policy? *Policy and Society*, 29(2), 113–122. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03.009>
- CE. (2018). Portal da Comissão Europeia. Retrieved from <https://ec.europa.eu/>
- Despacho no 3433/2018 de 23 de março da Presidência do Conselho de Ministros - Centro de Competências Jurídicas do Estado. Accessed 22 de june 2018. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/114973042>.
- Despacho no 2438/2018 de 23 de fevereiro da Presidência do Conselho de Ministros - Centro de Competências Jurídicas do Estado. Accessed 22 de june 2018. Retrieved from <https://dre.pt/application/file/a/114835013>.
- Decreto-Lei no 149/2017 de 6 de dezembro da Presidência do Conselho de Ministros. Diário da República: I série, N.º 234 (2017). Accessed 8 de january 2018. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/114311302>.
- Decreto Lei no 251-A/2015 de 17 de dezembro da Presidência do Conselho de Ministros. Diário da República: I série, N.º 246 (2015). Accessed 22 january 2018. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/72909765>.
- Decreto Lei no 2/2012 de 16 de janeiro da Presidência do Conselho de Ministros. Diário da República: I série, N.º 11 (2012). Accessed 24 january 2018. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/544472>.
- Decreto Lei no 126-A/2011 de 29 de dezembro da Presidência do Conselho de Ministros. Diário da República: I série, N.º 249 (2011). Accessed 22 january 2018. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/642010>.
- Francesco, F. D. (2012). Diffusion of Regulatory Impact Analysis Among OECD and EU Member States. *Comparative Political Studies*, 45(10), 1277–1305. Retrieved from <https://doi.org/10.1177/0010414011434297>
- INE. (2018). *Survey on Framework Regulation Costs 2017*. INE. Retrieved from www.ine.pt
- INE. (2018a). Portal do Instituto Nacional de Estatística. Retrieved from <https://www.ine.pt>
- INE (2015). *Custos de contexto: a perspetiva das empresas 2015*. (Edição 2015). Retrieved from https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=243207368&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt
- INE. (2007). Classificação Portuguesa das Atividades Económicas Rev.3. INE. Retrieved from https://www.ine.pt/ine_novidades/semin/cae/CAE_REV_3.pdf
- Jacobzone, S., C. Choi and C. Miguet. (2007). *Indicators of Regulatory Management Systems* (OECD Working Papers on Public Governance No. 4). Paris, France: OECD Publishing. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/112082475604>
- JurisAPP. (2018). Centro de Competências Jurídicas do Estado. Retrieved from <https://www.jurisapp.gov.pt/>
- OECD. (2018). *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.

- OECD. (2017). *Guia para Avaliação de Concorrência: Volume 1 - Princípios*. Retrieved from <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>
- OECD. (2015). *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209657-en>
- OECD. (2014). *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209657-en>
- OECD. (2012). *Recomendação do Conselho sobre política regulatória e governança*. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/9789264209084-pt>
- OECD. (2012a). *Evaluating Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies*. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264176263-en>
- OECD. (2011). *Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest* [PDF]. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/9789264116573-en>
- OECD. (2009). *Indicators of Regulatory Management Systems*. Retrieved from <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/44294427.pdf>
- OECD. (2008). *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers* [PDF]. Retrieved from <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf>
- OECD. (2004, april). *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory*. Panel presented at the 29th Session of the Committee. Abstract retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258430.pdf>
- Radaelli, C. M., & Meuwese, A. C. M. (2009). Better Regulation in Europe: Between Public Management and Regulatory Reform. *Public Administration*, 87(3), 639–654. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01771.x>
- Renda, A. (2009). Better Regulation. In C. Studies (Ed.), *Policy-Making in the EU Achievements, Challenges and Proposals for Reform* (p. 31-54). Brussels, Belgium: Centre for European Policy Studies.
- República Portuguesa. (2018). Portal do XXI Governo Constitucional. Retrieved from <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21>
- Resolução do Conselho de Ministros no 74/2018 de 8 junho da Presidência do Conselho de Ministros. Diário da República: I série, N.º 110 (2018). Accessed 15 July 2018. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/115475700>.
- Resolução do Conselho de Ministros no 44/2017 de 24 de março da Presidência do Conselho de Ministros. Diário da República: I série, N.º 60 (2017). Accessed 2 February 2018. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/106654347>.
- SCM Network. (2004). *International Standard Cost Model Manual*. Retrieved from <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>
- SGPCM. (2018). Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros. Retrieved from <http://www.sg.pcm.gov.pt/>
- UTAIL/JurisAPP. (2018). *Avaliação Prévia de Impacto Legislativo: Guia de apoio a Avaliação prévia de Impacto económico Legislativo: Estimação de encargos para cidadãos e empresas, avaliação qualitativa de benefícios, teste PME e avaliação de impacto concorrencial*. [PDF] Retrieved from https://www.jurisapp.gov.pt/media/1027/guia_ail_06_2018.pdf
- UTAIL. (2017). *Manual de Avaliação de Impacto Legislativo*. Lisboa: UTAIL

ANEXOS

Anexo 1 – Lista de Controlo de Avaliação de Impacto Concorrencial

<p>A Limite o número ou a variedade de empresas</p> <p>Este efeito poderá ocorrer caso a proposta:</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> A1 Conceda direitos exclusivos a uma única empresa de bens ou serviços<input type="checkbox"/> A2 Estabeleça um regime de licenciamento ou autorização como requisito de atividade<input type="checkbox"/> A3 Limite a capacidade de certas empresas de prestar um bem ou serviço<input type="checkbox"/> A4 Aumente significativamente os custos de entrada ou de saída do mercado<input type="checkbox"/> A5 Crie uma barreira geográfica que impeça as empresas de oferecer bens, serviços, trabalho ou capital	<p>B Limite a capacidade das empresas de competirem entre si</p> <p>Este efeito poderá ocorrer caso a proposta:</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> B1 Limite a capacidade das empresas de definirem preços de bens ou serviços<input type="checkbox"/> B2 Limite a liberdade das empresas na realização de publicidade e marketing de bens ou serviços<input type="checkbox"/> B3 Fixe padrões de qualidade que beneficiem apenas algumas empresas ou que excedam o nível que seria escolhido por consumidores bem informados<input type="checkbox"/> B4 Aumente significativamente o custo de produção de algumas empresas, particularmente dando um tratamento diferente às empresas estabelecidas no mercado (incumbentes) do tratamento dado às novas entrantes
<p>C Diminua o incentivo das empresas a competir</p> <p>Este efeito poderá ocorrer caso a proposta:</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> C1 Estabeleça um regime de auto-regulação ou de co-regulação<input type="checkbox"/> C2 Exija ou encoraje a publicação de informação sobre as quantidades de produção, preços, vendas ou custos de empresas<input type="checkbox"/> C3 Isente a atividade de um determinado setor ou de um grupo de empresas da aplicação da lei geral de concorrência	<p>D Limite a escolha do consumidor e a informação disponível</p> <p>Este efeito poderá ocorrer caso a proposta:</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> D1 Limite a capacidade dos consumidores de escolherem a empresa à qual adquirir um bem ou serviço<input type="checkbox"/> D2 Reduza a mobilidade dos consumidores entre empresas de bens ou serviços, através do aumento dos custos explícitos ou implícitos de alteração do serviço (switching costs)<input type="checkbox"/> D3 Altere substancialmente a informação necessária para que os consumidores possam adquirir bens e serviços de forma eficaz

Figura 6: Lista de controlo de Avaliação de Impacto Concorrencial

Fonte: OECD (2017), disponível em <http://www.oecd.org/daf/competition/46969642.pdf>

Anexo 2 – Tabela de fontes obrigacionais por dimensão de empresa

Tabela 6: Peso Total dos custos de cumprimento de OI por tipo de empresa (2017)

Tipologia	Tipo de obrigação	Peso Total de cada obrigação
<i>Grandes empresas</i>	Providenciar e entregar informações comerciais e fiscais	38,8%
	Licenças, certificações, autorizações ou permissões	23,3%
	Registos e notificações	9,7%
	Subsídios e outros suportes	3,1%
	Manuais de procedimentos e planos de ação	3,1%
	Auditorias, verificações e inspeções	9,6%
	Rótulos de informação e fornecimento de informações aos consumidores e outras entidades	12,4%
	Custo Total	100,0%
<i>PME</i>	Providenciar e entregar informações comerciais e fiscais	31,2%
	Licenças, certificações, autorizações ou permissões	23,6%
	Registos e notificações	11,4%
	Subsídios e outros suportes	4,9%
	Manuais de procedimentos e planos de ação	2,0%
	Auditorias, verificações e inspeções	14,2%
	Rótulos de informação e fornecimento de informações aos consumidores e outras entidades	12,7%
	Custo Total	100,0%
<i>Microempresas</i>	Providenciar e entregar informações comerciais e fiscais	67,5%
	Licenças, certificações, autorizações ou permissões	9,2%
	Registos e notificações	5,3%
	Subsídios e outros suportes	4,6%
	Manuais de procedimentos e planos de ação	1,8%
	Auditorias, verificações e inspeções	6,5%
	Rótulos de informação e fornecimento de informações aos consumidores e outras entidades	5,1%
	Custo Total	100,0%

Fonte: Base de dados do INE (2018a), retirados de <https://www.ine.pt>